

**Serie**

*Estado, Gestión Pública y  
Desarrollo en América Latina*

# Desarrollo Institucional y Conflicto

De la geopolítica a la  
distribución del ingreso



**Serie**

*Estado, Gestión Pública y  
Desarrollo en América Latina*

# Desarrollo Institucional y Conflicto

De la geopolítica a la  
distribución del ingreso

Título: Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso

ISBN: 978-980-422-055-5

Depósito Legal: DC2016001400

Editor: CAF

Director Corporativo de Desarrollo Institucional  
Christian Asinelli

Coordinador de la Serie  
Carlos H. Acuña

Compilador del volumen  
Sebastián Mazzuca

Revisión  
Nathalie Gerbasí, Leandro Gorgal

Edición y corrección  
Patricia Iacovone

Traducción  
Valeria Cardozo

Arte de tapa, diseño y diagramación editorial  
Andrés Bermejo Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

CAF no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de URLs de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación, y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Esta publicación no puede ser reproducida, archivada o transmitida en ninguna forma o medio alguno, mecánico o electrónico, sin el permiso previo escrito de los titulares del Copyright.

Impreso en Argentina.

© 2017 Corporación Andina de Fomento. Todos los derechos reservados.

[www.caf.com](http://www.caf.com)

[www.gobernabilidadcaf.com](http://www.gobernabilidadcaf.com)

# Desarrollo Institucional y Conflicto

De la geopolítica a la  
distribución del ingreso

## **Autores**

Michelle R. Garfinkel y Skaperdas Stergios

James Fearon

Alberto Alesina y Enrico Spolaore

Allan H. Meltzer y Scott F. Richard

Adam Przeworski y Michael Wallerstein

Gøsta Esping-Andersen

Guillermo O'Donnell

Jean Drèze y Amartya Sen

Peter Evans



# Índice

---

**Prólogo**, por L. Enrique García 7

---

**Prefacio sobre la Serie**, por Christian Asinelli y Carlos H. Acuña 11

---

**Introducción. Desarrollo Institucional y Conflicto.  
De la geopolítica a la distribución del ingreso** 15

---

## **Conflicto y Desarrollo Institucional**

*¿Contrato o guerra? Sobre las consecuencias de una visión más amplia del interés propio en la economía*  
Michelle R. Garfinkel y Skaperdas Stergios 47

*Explicaciones racionalistas de la guerra*  
James Fearon 71

*Sobre el número y el tamaño de las naciones*  
Alberto Alesina y Enrico Spolaore 125

*Una teoría racional sobre el tamaño del gobierno*  
Allan H. Meltzer y Scott F. Richard 163

## **Tensiones por la Distribución del Ingreso**

*La estructura del conflicto de clases en las sociedades capitalistas democráticas*  
Adam Przeworski y Michael Wallerstein 181

*Las tres economías políticas del Estado de bienestar*  
Gøsta Esping-Andersen 229

*Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976*  
Guillermo O'Donnell 267

*China e India*  
Jean Drèze y Amartya Sen 313

*Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo*  
Peter Evans 349





## Prólogo

*L. Enrique García, presidente ejecutivo  
CAF -Banco de Desarrollo de América Latina*

---

Afirmar que las instituciones presentan una importancia superlativa en el desarrollo de nuestros países constituye una premisa que actualmente exhibe un cierto nivel de consenso, tanto en los círculos de investigación académica como en las comunidades de práctica de política pública. En cambio, definir *qué* son las instituciones y *cuáles* son los aspectos que nos importan de ellas abre un abanico de enfoques y explicaciones de gran diversidad en el campo de las ciencias sociales.

En esa línea, la comprensión de los problemas del desarrollo en nuestra región enfrenta tres obstáculos que, a mi entender, ostentan una relevancia estratégica. Primero, el debate y la formación sobre los determinantes del desarrollo tienden, en general y por diversas razones, a perder de vista un largo proceso de producción de conocimiento sobre el papel que le cabe a los factores político-institucionales, así como a la forma en que los conceptualizamos. En consecuencia, la búsqueda de un conocimiento y una capacitación *de punta* sobre el desarrollo latinoamericano corre el riesgo de llevarse adelante sin la suficiente contextualización histórica o sin el aprovechamiento de un valioso —y necesario— trabajo de elaboración conceptual.

Segundo, y de la mano del primero, muchas veces este debate se ve *apropiado* por una disciplina o enfoque que, en la búsqueda de simplificación y de parsimonia explicativa, usualmente desestima la

presencia de variables que, a la larga, los procesos históricos nos imponen como ineludibles al momento de comprender la lógica de los desafíos y de diseñar e implementar las estrategias necesarias para el alcance y la sostenibilidad del desarrollo en la región.

Tercero, y más allá de la mayor circulación de información que existe en la actualidad, las barreras idiomáticas y regionales todavía dificultan el aprovechamiento, por parte del debate y la formación en América Latina, de las novedades o los análisis relevantes para la comprensión de la economía política de los procesos de desarrollo.

Con el ánimo de contribuir a la superación de estos obstáculos y en el marco de una estrategia general de expansión de la oferta de distintas modalidades de capacitación orientadas a las gerencias públicas de los países de nuestra región, CAF impulsa la publicación de esta serie de volúmenes sobre *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*. Su objetivo general es promover la creación de una cultura generalizada de excelencia en la gestión pública y compartir experiencias que permitan apoyar a quienes participan activamente en el proceso de diseño y ejecución de políticas públicas asociadas al fortalecimiento institucional.

En términos específicos, esta serie persigue:

- a) Rescatar el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel del Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas.
- b) Brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de forma más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo.
- c) Ofrecer a los especialistas en estos campos temáticos, de manera unificada para su análisis y sus tareas de formación, textos que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, con la finalidad de presentar en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en las últimas décadas.

Por último, quiero agradecer la disposición de los autores, así como de las revistas y editoriales en los que los trabajos aquí incluidos fueron publicados originalmente. También quiero destacar el compromiso de la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional de CAF, así como de los expertos que han colaborado en los procesos de selección y edición de estos volúmenes.

Sin duda, esta exhaustiva serie de textos fundamentales en materia de desarrollo y políticas públicas constituirá un gran aporte para enriquecer la gestión del conocimiento en esta temática y así contribuir al debate y a una mayor comprensión de los principales retos que la institucionalidad regional tiene para el futuro.



## Prefacio sobre la Serie

### *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*

*Christian Asinelli y Carlos H. Acuña*

---

El prólogo de Enrique García nos introduce a los obstáculos que enfrentamos para la comprensión de los problemas del desarrollo y a la consecuente necesidad de (a) rescatar de posibles olvidos el conocimiento que se encuentra detrás de los vaivenes teóricos relacionados con la conceptualización y la formación ligados a la naturaleza y papel de Estado, las instituciones, la política y las políticas públicas; (b) brindar elementos para un debate que facilite el establecimiento de miradas interdisciplinarias, con capacidad de encarar, de manera más robusta, las complejidades de los procesos de desarrollo; (c) para el público constituido por los especialistas en los campos temáticos cubiertos por la serie, ofrecer textos de manera unificada para su análisis y tareas de formación que, aunque conocidos, se encuentran usualmente dispersos y en diversos idiomas, facilitando en español algunas de estas valiosas novedades que se han publicado en otros idiomas en las últimas décadas.

En este contexto, deseamos profundizar algunos aspectos que le han dado cuerpo a la serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* desde la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional de CAF. Las políticas públicas que sostienen el desarrollo en América Latina han experimentado profundos cambios y redefiniciones del papel y la interrelación entre sociedad, Estado y mercado, así como de su inserción en el contexto internacional en las últimas décadas. Por ello, a los obstáculos al desarrollo enfrentados históricamente se ha sumado el reto de una

realidad —nacional, regional y global— cuya veloz mutación presenta en simultáneo oportunidades y problemas novedosos, lo que implica que su significado para el desarrollo latinoamericano resulta muchas veces incierto. Este proceso de rápidos cambios y consecuente incertidumbre mina la sostenibilidad de miradas y acciones con horizontes de largo plazo, por lo que, en definitiva, desafía nuestro entendimiento y el diseño e implementación de estrategias de desarrollo.

La mayor o menor capacidad de las políticas públicas de desarrollo para alcanzar el difícil equilibrio entre cambios y continuidades —equilibrio ineludible en la respuesta a necesidades presentes sin perder de vista el largo plazo— depende de las características, debilidades y fortalezas de las dinámicas político-institucionales que producen esas políticas. Hace tiempo que CAF reconoció el papel estratégico que le cabe a estos procesos político-institucionales y a la capacitación que permite una mejor comprensión y el fortalecimiento de estos. Por ello, esta serie se inscribe como una pieza más en el esfuerzo que, desde hace ya quince años, CAF sostiene en alianza con contrapartes académicas en siete países latinoamericanos y con más de 52.000 participantes: los Programas de Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública y de Liderazgo para la Transformación.

Como parte de esta dinámica, esta serie apunta a difundir y cimentar la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tienen para el desarrollo de nuestra región, brindando información sobre los fundamentos del debate teórico internacional, así como también transmitiendo el análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición no solo de sus Programas de formación, sino también de todos los que participan en la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y los interesados y comprometidos con los problemas y soluciones de nuestra región, con el propósito de acercarles esta literatura y de apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

Para concluir este breve prefacio, nos resta agradecer a todos los que han hecho posible esta serie. En primer lugar, al presidente ejecutivo de CAF, Enrique García, por su amplitud y visión estratégica al promover la realización de estos volúmenes y su interés en impulsar la formación del capital humano, consciente de que los resultados de los procesos de capacitación son lentos, pero con la convicción de que este esfuerzo redunda en una mejora de la calidad institucional de la región.

Queremos sumar nuestro reconocimiento a las diferentes áreas de CAF que llevaron delante de manera exitosa esta serie: la Dirección de Fondos de Cooperación para el Desarrollo (DFCD), la Consultoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Estratégica (DCE) y el Sistema de Información de CAF (SICAF). También, al equipo de la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional, Nathalie Gerbasi y Leandro Gorgal, por su dedicación y empeño.

Finalmente, deseamos expresar nuestra gratitud a los especialistas externos que colaboraron en las investigaciones y compilaciones para cada uno de los volúmenes, así como a las instituciones, editoriales y autores que contribuyeron a la multiplicación del conocimiento plasmado en estos libros.





# Introducción. Desarrollo institucional y conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso<sup>†1</sup>

---

## I. La Economía Política contemporánea

Si el lector fuera desafiado a describir, de la forma más sucinta posible, la economía y la política de su país, ¿qué datos elegiría? La Economía Política contemporánea prioriza dos variables: *ingreso per capita* y *régimen político*. El ingreso *per capita* es una primera aproximación a la prosperidad de cada país y, de forma más indirecta, al bienestar material de su población. El régimen político, por su parte, caracteriza la forma de acceso a la cúspide del poder de decisión en un país, es decir, el método por el cual se ocupan los cargos legislativos y la jefatura del Ejecutivo<sup>2</sup>.

Desde luego, ni el ingreso *per capita* es una medida completa de *desarrollo económico* ni el régimen político es una medida completa de *desarrollo político*. Ofrecen, sin embargo, las mejores síntesis de las que disponemos para hacer comparaciones sistemáticas sobre las dimensiones más relevantes de la vida en sociedad. Como lo prueban los grandes movimientos migratorios globales, los ciudadanos de a pie prefieren, de forma casi unánime, las democracias ricas sobre las dictaduras pobres. La opción entre democracia pobre y dictadura rica puede ser más complicada, pero ambas alternativas son claramente inferiores a la democracia rica y superiores a la dictadura pobre.

---

† Sebastián Mazzuca es el autor de esta introducción.

Los contrastes entre países y períodos en términos de ingreso *per capita* y régimen político son de una magnitud que quita el sueño. En la historia de la humanidad, no ha habido mayor diferencia en expectativa de vida, nivel de educación y capacidad de consumo que la que hoy separa a los ciudadanos de un país de ingresos altos como Australia o Japón, con un PBI *per capita* de USD 30.000 o más, de los habitantes de un país de ingresos bajos como Haití o Tanzania, con ingresos de USD 1000 o menos. Una tríada de atributos distingue a democracias como Francia o Costa Rica de dictaduras como Corea del Norte o Sudán. Primero, la democracia es un método pacífico de formación y cambio de gobierno, que contrasta con la conquista militar y los golpes de Estado. Segundo, de todos los métodos pacíficos, la democracia en particular se basa en la competencia, y no en cualquier forma de competencia, sino en la competencia electoral. Por último, todos los ciudadanos pueden participar de las elecciones. El régimen político es la medida más aceptada del grado de libertad e igualdad política en el mundo contemporáneo.

Además del ingreso y del régimen, la Economía Política se interesa cada vez más por otra pareja de variables macroscópicas sobre el desarrollo nacional que el lector quizá haya elegido para caracterizar su propio país: *desigualdad social* y *capacidad estatal*. Como el régimen y el ingreso, la desigualdad social y la capacidad estatal son la puerta de entrada a fenomenales contrastes entre países y variaciones en el tiempo. Incluso dentro del relativamente homogéneo grupo de democracias ricas, los países del Norte de Europa y Japón son considerablemente más igualitarios que los Estados Unidos y Gran Bretaña. Aunque los países de África subsahariana tienen los mayores porcentajes de población sumergida bajo la línea de pobreza, los casos de mayor desigualdad de ingresos en la historia de la humanidad han sido los de América Latina de principio a fin del siglo veinte. La capacidad estatal es un concepto en plural, pues además de las diferencias entre países y períodos, son grandes y en ocasiones abrumadoras las variaciones, dentro de un mismo país, según áreas de política y regiones geográficas. Casi sin excepción, las democracias ricas tienen todos Estados muy capaces y, con importantes excepciones, especialmente China, las dictaduras pobres tienen Estados anémicos. Suecia y Corea del Sur, con Estados fuertes en todo su territorio y todas las áreas de política, incluida la defensa nacional, la redistribución y el gobierno de la macroeconomía, están en las antípodas

de Somalia y Afganistán, casos donde no existen siquiera los rudimentos del monopolio de la violencia y décadas de guerra civil han causado el colapso total del suministro de servicios públicos básicos, como el mantenimiento de rutas y la administración de justicia. Entre los extremos de los estados weberianos de última generación y los estados fallidos, se sitúa una gran variedad de casos, por lo general de ingresos medios y mayormente democráticos o semidemocráticos. Estos casos tienen Estados centrales con grandes capacidades en ciertas áreas de política, como México e India, para asegurar la estabilidad macroeconómica, enormes déficits en otras, como la seguridad física de sus ciudadanos en extensiones sustanciales de su territorio, y Estados subnacionales con ofertas muy desparejas de bienes públicos como salud y educación.

El aumento del ingreso *per capita*, la democratización del régimen político y la disminución de la desigualdad social son objetivos universalmente deseables. El aumento de las capacidades estatales no es un fin en sí mismo, carece de valor intrínseco, pero para la Economía Política contemporánea es un instrumento eficaz para el crecimiento económico y la reducción, si no de la desigualdad, al menos de la pobreza. Esta publicación, la quinta de la serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*, reúne textos fundamentales sobre la relación entre desigualdad económica y Estado. Los volúmenes anteriores se dedicaron a las capacidades estatales, las fuentes y mecanismos del crecimiento económico, y las causas y efectos del cambio de régimen político.

## II. Desigualdad y Estado

La desigualdad social y el Estado moderno han mantenido siempre relaciones íntimas. Y desconcertantes para el ojo desnudo. En el origen mismo del capitalismo, la aristocracia rural inglesa, la cúspide de la jerarquía social británica, se valió de la fuerza militar de la Corona para privatizar, a su favor, miles de hectáreas de las tierras comunales del reino. En las primeras décadas del siglo veintiuno, el *One Percent* de los Estados Unidos, la élite financiera con sede en Nueva York de un mundo infinitamente más global que el del capitalismo originario, debe buena parte de su posición a décadas de paciente construcción de privilegios

legales y fiscales en asociación con los políticos y «lobistas» profesionales que mejor conocen los pasillos del poder en Washington. Pero así como el poder político fue repetidamente la gran herramienta de concentración económica, también ha sido en varias ocasiones el único agente de reducción sustancial de la desigualdad social. El mayor experimento de igualación en países occidentales fueron los sistemas de protección social contra desempleo, vejez y enfermedad que, bajo todos los signos ideológicos posibles, los Estados nacionales comenzaron a ofrecer a sus poblaciones desde fines del siglo diecinueve. El experimento alcanzó máxima expresión en la Escandinavia socialdemócrata de posguerra. Convirtió a casi todos los daneses, suecos y noruegos en miembros plenos de la clase media próspera. En América Latina durante la primera década del nuevo siglo, la desigualdad económica disminuyó por primera vez en cincuenta años, en parte por condiciones económicas internacionales favorables, en parte por acciones redistributivas de casi todos los gobiernos de la región, incluidas las transferencias condicionales de efectivo. Para hacer sentido de lo que a primera vista son tendencias opuestas en la relación entre el Estado y la desigualdad, el ojo desnudo no alcanza. Hace falta teoría.

Dos grandes visiones teóricas han dominado el análisis de la relación entre desigualdad y Estado. Las visiones se pueden distinguir en socio-céntrica o estado-céntrica según donde coloquen el punto de partida causal. En la visión socio-céntrica, las desigualdades sociales tienen prioridad temporal y causal: preexisten a la política, ponen en marcha procesos que desembocan en la creación del Estado y condicionan el desarrollo de sus capacidades y el contenido de sus decisiones. En las teorías estado-céntricas, en cambio, el Estado no solo tiene orígenes independientes del balance de poder y los intereses de las fuerzas sociales. El Estado puede, además, transformar a la sociedad, sea como actor —a través de la acción de gobierno y la burocracia— o como «estructura anónima» de incentivos —en la forma de marcos institucionales y redistributivos— que direcciona la formación y conducta de grupos y clases.

Karl Marx es el mejor exponente de la tradición socio-céntrica pura. La desigualdad social en el mundo moderno es, para el marxismo ortodoxo, consecuencia de un modo de producción, el capitalismo, que divide a

la sociedad en burgueses y proletarios —propietarios de los medios de producción versus no propietarios forzados a vender su trabajo como mercadería—. La desigualdad social refleja la división de la sociedad en clases. El enfrentamiento de las clases por la distribución del producto económico es el conflicto maestro que explica la organización y las acciones de grupos en la sociedad, la existencia del Estado y las decisiones de gobierno. Aunque en coyunturas transitorias el gobierno puede enfrentarse con sectores económicos dominantes y favorecer a los trabajadores, la tendencia sistemática de largo plazo del Estado en las sociedades capitalistas es la protección de los derechos de propiedad privada, la optimización de las condiciones de inversión y la consecuente perpetuación de la desigualdad económica. En los Estados Unidos, el lugar dominante del marxismo dentro del socio-centrismo lo ocupa en realidad la escuela del «pluralismo». El pluralismo se diferencia del marxismo en relativizar la importancia del conflicto de clases, pero replica del marxismo la noción de que los conflictos económicos, entre grupos y sectores, además de clases, suministran todo el insumo relevante para la producción de políticas públicas. El Estado del socio-centrismo, sea marxista o pluralista, se limita a resumir y procesar conflictos por la distribución de ingresos.

Max Weber es fuente obligada de la tradición estado-céntrica. Sin embargo, a diferencia de Marx y el socio-centrismo, Weber no es el mejor exponente del estado-centrismo, que es una creación posterior. La sociología de Weber es, en buena medida, un tácito «diálogo con el espectro de Marx»<sup>3</sup>. Pero su propósito no es sustituir simétricamente el determinismo clasista con el determinismo estatal. Weber reconoció la importancia de las clases económicas como germen de colectividades sociales y motor de conflictos políticos. Weber simplemente observó que el control de los medios de producción y consumo no es la única fuente de poder. Dependiendo de las circunstancias, el control de los *medios de destrucción y administración* puede ser tanto o más decisivo. El Estado, el monopolio de los medios de violencia, puede cooperar, competir y también luchar con las clases sociales. A la «estratificación económica» y la «explotación» de las clases marxistas, Weber superpuso la «estratificación política» y la «dominación» del Estado. La observación weberiana sobre la centralidad del Estado es la marca de nacimiento de la tradición estado-

céntrica. Como la causalidad weberiana es radicalmente múltiple, la conformación de la tradición estado-céntrica inspirada en la sociología de Weber requirió dejar en un segundo o tercer plano a los factores causales no políticos. El estado-centrismo se basa en la exageración del rol de los medios de violencia hasta revertir la jerarquía del binomio estructura-superestructura y generalizar la noción de que la acción del Estado *crea* la estructura de clases de las sociedades nacionales. En los Estados Unidos, el así llamado «institucionalismo histórico comparado» es hoy la versión más refinada de estado-centrismo.

Las visiones socio-céntrica y estado-céntrica, en sus formas puras, han muerto. Paradójicamente, la desigualdad de clases y el Estado están más vivos que nunca. En las economías avanzadas, según varias mediciones, la desigualdad de ingresos alcanzó un máximo histórico. La novedad es la creación de una clase superrica que incluye un puñado de fortunas familiares cuyo origen no es la innovación empresaria, sino la apropiación y protección políticas de rentas improductivas. En los Estados Unidos, la nueva estructura social es consecuencia no solo del cambio tecnológico (la tercera revolución industrial y la revolución digital), sino también de la victoria de una élite financiera y profesional que, tras «treinta años de lucha», como la caracterizaron Hacker y Pierson (2011), logró el control de vetos y decisiones clave en la Casa Blanca y el Capitolio. Aunque sus beneficiarios se escandalicen, sería muy difícil entender la emergencia del *One Percent* sin hacer uso del escenario estilizado marxista donde una clase ejerce la dominación, en tándem, del mercado y el Estado. Por su parte, la evidencia econométrica y sociológica acumulada en el último medio siglo sobre movilidad social en casi todas partes del mundo es incontestable: la clase social es el mejor predictor de las oportunidades de vida de las personas, incluidos sus ingresos, educación y salud.

Si los ricos del mundo son más ricos que nunca, el Estado moderno se mantiene tan poderoso como siempre. El remedio de la Gran Recesión de 2008-10 en los Estados Unidos y en Europa requirió un nivel de acción estatal no visto desde la Segunda Guerra Mundial. Junto con el promocionado expansionismo monetario de la Reserva Federal y el Banco Central Europeo, el Congreso de los Estados Unidos rescató, por vía de la nacionalización parcial, a las gigantes automotrices de Detroit,

que no supieron adaptarse al post-fordismo. Semipúblicas, finalmente Ford y General Motors pueden competir con Toyota y Volkswagen. La emergencia de China como superpotencia industrial reabrió el debate sobre el Estado desarrollista y la capacidad de ciertos gobiernos de transformar la sociedad subyacente. La expansión de las clases medias en gigantes como Brasil, Turquía, Sudáfrica y una veintena de países más chicos en Europa Oriental, América Latina y África subsahariana es, en muchas ocasiones, reflejo de políticas redistributivas del gobierno, que de ese modo reestructuró la sociedad y ofrece, en casi todos los casos, el potencial del «héroe urbano» que en la literatura modernizadora, pluralista o marxista, es sustento de la democracia liberal.

En conjunto, estos desarrollos exigen la reinterpretación precisamente de aquellos procesos que, en el último cuarto del siglo veinte, parecían haber marcado el fin del marxismo —como el «aburguesamiento» de las clases trabajadoras en economías avanzadas y la caída de la URSS— o la irrelevancia del Estado —como la emergencia de la *Reaganomics* global y la unificación europea—. En el planeta Tierra, las clases nunca salieron del primer plano. Tampoco lo hizo el Estado. Y tampoco su interacción.

### **III. Socio-centrismo versus estado-centrismo: lecciones aprendidas**

Tomado en su conjunto, el trabajo de los economistas políticos contemporáneos ofrece, de modo tácito, una combinación híbrida del socio-centrismo de inspiración marxista y el estado-centrismo de inspiración weberiana. La preocupación por la relación entre Estado y desigualdad une a los economistas políticos contemporáneos con las tradiciones socio-céntrica y estado-céntrica. Lo que distingue a la economía política contemporánea de las visiones tradicionales es el aprendizaje teórico hecho posible por los debates que, entre mediados de los sesenta y finales de los ochenta, protagonizaron varias cepas del marxismo, el neo-Weberianismo anglosajón y el enfoque pluralista. Entre olvidados y estigmatizados, los debates dejaron lecciones valiosas, aunque muchas veces negativas en el sentido de probar la falsedad de viejos supuestos y forzar su descarte. Fueron esos debates olvidados los que, sin embargo, establecieron los parámetros de la agenda de temas que, rebautizados, ocupan a la Economía Política contemporánea: la

organización política de los intereses económicos, incluidos trabajadores y otros sectores pobres, la naturaleza de los conflictos sociales y la diversidad de respuestas políticas, la capacidad de las clases poderosas de dominar el gobierno y la «autonomía relativa» del Estado.

### **La inevitable herencia de Marx**

La Economía Política contemporánea tiene una relación ambigua con Marx: ha descartado por erradas casi todas sus tesis fundamentales, referidas a la generación de valor, al conflicto de clase y al rol del Estado. Pero su agenda de temas es casi un calco de los intereses del marxismo. El marxismo merece más crédito y atención que la que los economistas políticos contemporáneos han estado dispuestos a darle.

Todas las premisas fundamentales del marxismo ortodoxo estaban equivocadas. Quizá la más importante, según la cual el trabajo es la única fuente de valor económico, colapsó a manos de las críticas marshalliana y schumpeteriana. Nadie duda ya que la escasez marginal, así como la innovación y el riesgo empresarios, son fuentes adicionales de valor. La quiebra de la «teoría del valor trabajo» es una herida de muerte para el marxismo ortodoxo. Pero no es el fin de toda Economía Política de inspiración marxista, pues de ningún modo implica que el trabajo no cree valor y que al menos una parte del valor creado por el trabajo no sea sistemáticamente apropiado por otros actores. Más que suponer que todo valor es creado por el trabajo y que todo excedente es apropiado por empresarios, la Economía Política puede, en cambio, indagar qué proporción del valor creado en una sociedad es producto del trabajo y qué proporción es efectivamente adueñada por no productores. Cualquier Economía Política de inspiración marxista sobre la relación entre clase y Estado debe sortear el colapso de dos premisas ortodoxas adicionales: que «la lucha de clases es el motor de la historia» y que «el Estado es mera superestructura» que refleja los intereses compartidos por la clase que domina la producción.

### **Lucha de clases**

La noción de que la «lucha de clases es el motor de la historia», más que una premisa, es un conjunto de supuestos encadenados, referidos a la



formación de clases y el conflicto social. El supuesto más débil es que el interés de clase causa acción de clase —en el caso de los trabajadores fabriles, la explotación industrial causa organización sindical, lucha política y, en el límite, revolución social—. Este supuesto ha sido objeto de críticas económicas, antropológicas y políticas. La más irreversible es la económica (en rigor, microeconómica). Como cualquier actividad grupal en defensa de intereses compartidos, la lucha de la clase obrera debe sortear el problema de «acción colectiva» o *freeriding* descrito por Mancur Olson. En el caso de la acción de clase, el *freeriding* es la defección de miembros individuales motivada por la diferencia entre el costo seguro de movilizarse y el improbable beneficio de ser el obrero que inclina la balanza que decide el éxito o el fracaso de una huelga o una revolución. La crítica antropológica sostiene que las clases sociales son, como las naciones, «comunidades imaginadas». Su construcción requiere una infraestructura previa de solidaridades y sentidos compartidos, que los obreros desarrollan en el curso de interacciones más bien casuales, dentro del ámbito de trabajo, pero no relacionadas con él<sup>5</sup>. La crítica política sostiene que el origen y la morfología de las organizaciones obreras son incomprensibles sin referencia a los actores o las estructuras del Estado moderno. El siglo veinte ofrece decenas de casos de presidentes y aspirantes que indujeron la formación de sindicatos con propósitos electorales o de control social. También abundan los ejemplos de organizaciones sindicales que dependen del apoyo financiero del gobierno, que adaptan sus capacidades para presionar a ministerios oficiales y prestar servicios electorales a aliados partidarios antes que para enfrentar a las patronales, y que alcanzan niveles de cohesión y cobertura espacial diferentes según la estructura territorial, federal o unitaria, del Estado nacional<sup>6</sup>.

El supuesto de que el conflicto de clases es el único conflicto social relevante fue blanco de la crítica del pluralismo americano. El aporte del pluralismo combina la vieja idea de que existen «clivajes alternativos» a los creados en el mundo de la producción —como la división entre laicos y religiosos o entre campo y ciudad— con la noción más original de que los clivajes pueden cruzarse entre sí o apilarse unos encima de otros. El pluralismo concibe de ese modo la posibilidad antimarxista, verificada en varias sociedades multinacionales y federales de Europa y

América, de que las clases obreras, «cruzadas» por divisiones culturales o territoriales, formen coaliciones intermitentes o alianzas permanentes con rivales de clase que sin embargo comparten intereses y experiencias derivados de clivajes no económicos. Si el cruzamiento de clivajes no elimina necesariamente el conflicto de clases, puede al menos moderar su intensidad y, por añadidura, podarle los efectos sobre la economía y la política previstos por el marxismo ortodoxo. La más antimarxista de las tesis sobre la naturaleza del conflicto social sostiene que los conflictos culturales, especialmente los religiosos, son incomparablemente más intratables que los conflictos de clase. El objeto de los conflictos de clase es «divisible»: la disputa es por ingresos monetarios que pueden repartirse entre distintos actores en múltiples proporciones. Los porcentajes son negociables. Los conflictos religiosos son innegociables: en ningún mundo caben dos Dioses universales<sup>7</sup>.

## **El Estado**

La premisa de que «el Estado es mera superestructura» es incompatible con la corroboración empírica de que países que comparten el mismo modo de producción, el capitalismo, muestran sin embargo una gran diversidad de «superestructuras políticas», sean tipos de Estado (por ejemplo, más o menos burocratizados) o de régimen (democracias o dictaduras). Esta diversidad abre dos posibilidades lógicas: o bien no hay un solo capitalismo sino varios, los cuales requieren entender formas de estratificación social más complejas que la división binaria entre capitalistas y trabajadores; o bien el capitalismo no define por sí solo todas las características del Estado y el régimen de un país, con lo cual es preciso encontrar fuentes de variación adicionales para dar cuenta de la diversidad de estructuras políticas.

La idea de múltiples tipos de capitalismo es una de las motivaciones de la cepa «dependentista» del marxismo, que divide a los capitalismos en centrales y periféricos. Sin embargo, el problema teórico de la variedad de superestructuras políticas queda sin resolver. La teoría de la dependencia no puede dar cuenta de la diversidad de formas políticas que se verifica dentro del conjunto de países centrales, como el Estado liberal de los Estados Unidos, los corporativismos fascistas de la Europa

de entreguerras y las socialdemocracias de Escandinavia. La escuela histórico-institucional de las «variedades de capitalismo», por otro lado, lidia directamente con la diversidad de capitalismo avanzados. Para ello, no obstante, todos sus autores han visto necesario romper con el supuesto marxista de que el Estado es pura superestructura porque, según el registro histórico, fueron los mismos gobiernos quienes generaron, sino la «estructura» económica del país, al menos su diferenciación nacional.

Una solución puramente socio-céntrica al problema de las variedades de capitalismo consiste en cruzar el clivaje maestro del marxismo, entre trabajadores y capitalistas, con otros clivajes, también productivos, especialmente divisiones de sectores económicos, por ejemplo, rural versus urbano, exportador versus consumo-internista o capital-intensivo versus trabajo-intensivo. La Economía Política de las clases y sectores ha producido resultados ejemplares por su capacidad para esclarecer de qué forma *shocks* puramente exógenos, como un cambio tecnológico o de precios internacionales, producen ganadores y perdedores, que a su vez efectúan realineamientos y traban alianzas (muchas veces uniendo a trabajadores y capitalistas de un sector en contra de los de otro) que terminan por producir transformaciones en todo el rango de la «superestructura política», desde el tamaño del Estado y el tipo de régimen hasta el tipo de representación (proporcional o mayoritaria) o las instituciones de protección social (salud, desempleo, pensiones)<sup>8</sup>.

Tanto el institucionalismo histórico de las variedades de capitalismo como la Economía Política de las coaliciones sectoriales ofrecen explicaciones persuasivas de la diversidad de estructuras políticas que han acompañado lo que para el marxismo puro es esencialmente un único modo de producción. La Economía Política de las coaliciones sectoriales, sin embargo, comparte con el marxismo y el pluralismo la idea de que toda acción y estructura del Estado puede reducirse, *sin residuos*, al balance de poder de las fuerzas sociales. Las decisiones políticas reflejan el neto de los vectores de la economía. El institucionalismo de las variedades de capitalismo da un paso atrás para reconstruir la genealogía del balance de fuerzas sociales y suele encontrar el efecto inverso: clases y sectores económicos tienen remotos orígenes políticos y cuentan con mecanismos de reproducción dependientes del Estado. Si bien rompe

con los supuestos socio-céntricos sobre el Estado, el institucionalismo histórico tiene al menos un punto ciego. No explica las fuentes de la acción forjadora del Estado.

La premisa de que «el Estado es mera superestructura» circunscribe al Estado por los dos costados: no solo por el lado de las *causas* —criatura del modo de producción—, sino también por el de los *efectos*: el Estado carece de efectos relevantes sobre la estructura económica. El Estado no es un actor con agenda propia. Recita guion ajeno. Las metas de la acción de gobierno están definidas, punto por punto, por los intereses económicos dominantes. El Estado carece de «autonomía», ya sea por «captura instrumental» —el control directo o la influencia indirecta de empresarios y ejecutivos de empresa sobre los resortes fundamentales del gobierno— o por «dependencia estructural» —la optimización de las condiciones del progreso capitalista, independientemente de la extracción de clase o los contactos personales de los funcionarios públicos—. A lo sumo, en la versión estructural, el Estado tiene «autonomía relativa»: solo se opone a los intereses de empresas con nombre propio cuando ponen en riesgo, por miopía de sus titulares, la supervivencia del capitalismo en el largo plazo. El Estado evita, por ejemplo, la «tragedia de los comunes» que llevaría a las empresas, en su afán por maximizar las ganancias de sus accionistas individuales, a sobreexplotar los recursos naturales o humanos al alcance y, de ese modo, acortar la expectativa de vida de generaciones futuras de empresarios. Asimétrica ironía: cuando todavía no había advertido el problema de acción colectiva que minaba el potencial revolucionario del proletariado, el marxismo ortodoxo ya había conceptualizado al Estado como el *deus ex machina* del problema análogo para los capitalistas.

El siglo veinte ha acumulado un número demasiado grande de ejemplos, en todas partes del mundo, de acción de Estado contraria o independiente de los intereses de las clases económicamente dominantes. Los «milagros económicos» del sudeste asiático y las «catástrofes artificiales» de África subsahariana tienen en sus orígenes acciones de gobierno que no solo no se pueden reducir a los intereses de las clases económicamente dominantes, sino que fueron incompatibles con ellos. En la inmediata posguerra, los gobiernos de Taiwán y Corea del Sur hicieron reformas agrarias que

destruyeron por completo las clases dominantes nacionales y emplearon buena parte de los nuevos recursos para financiar la educación de futuras generaciones de operarios industriales. Entre 1960 y 1990, los gobiernos de Congo (Zaire) y Nigeria se adueñaron de grandes bloques de recursos naturales para el enriquecimiento de una minúscula minoría política que hasta entonces nunca había dominado la producción nacional. Estos casos no son ni un «accidente de la historia», una desviación de la tendencia central de desarrollo atribuible al azar, ni una «astucia del capitalismo estructural», un fenómeno que, aunque parece ir a contrapelo del balance de clases dominante, termina revalidándolo. En los casos africanos, el Estado extinguió el capitalismo y en los del sudeste asiático, creó uno muy distinto (y más vigoroso) que el heredado.

Así en Asia y África como en América. Las políticas económicas de las dictaduras militares de Brasil (1964-1985), Chile (1973-1990) y la Argentina (1976-1983) exhibieron importantes diferencias que no pueden reducirse al componente económico de la coalición de apoyo. Consideraciones puramente políticas y geopolíticas condujeron a la profundización del desarrollismo en Brasil y a su interrupción en la Argentina. Al mismo tiempo en Chile, Pinochet, quien encabezaba la creación de la economía de mercado más ortodoxa de la región, conservó para el Estado el control sobre la minería de cobre, el sector más grande del país, que había sido nacionalizada durante el gobierno socialista de Allende. En los Estados Unidos, la acción del Estado es formidable pero inconspicua. Al calor de la Guerra Fría, el gobierno federal, por medio de programas espaciales y de seguridad nacional, creó casi toda la tecnología responsable del salto de productividad que hizo posible la revolución informática y dio nacimiento a gigantes como Apple y Tesla. Dentro del «complejo I+D», las empresas estadounidenses de vanguardia hacen mucho D y poca I, es decir, son desarrolladores más que productores de la investigación de base, casi toda originada en organismos públicos o universidades subsidiadas. En la capital del capitalismo contemporáneo, ninguna clase social puede atribuirse ninguna responsabilidad en el diseño de los programas de gobierno que hicieron posible la revolución tecnológica. Como si no pudiera reconocer en esos programas una fuente no intencionada de su enorme riqueza, el *One Percent* querría verlos desmantelados, pero no es mucho lo que ha podido hacer al respecto, a pesar de su llegada

privilegiada a la clase política de Washington. Los Estados nacionales pueden desarrollar objetivos y capacidades que tengan muy poco que ver con los intereses, reconocidos o no, individuales o de conjunto, de corto plazo o de largo, de los capitalistas.

## El Estado del estado-centrismo

### Formación de Estados

Las teorías estado-céntricas nacieron en oposición al marxismo ortodoxo y al pluralismo estadounidense. Si bien se inspiran en Weber, su base más sólida es una corroboración histórica crucial sobre los cambios políticos en la Europa del Renacimiento. Con evidencia no disponible en tiempos de Marx, historiadores europeos de múltiples escuelas alcanzaron un consenso muy extendido sobre el origen del Estado moderno, que resumió como nadie Otto Hintze:

Toda organización estatal fue originariamente organización militar, organización para la guerra. Es un resultado seguro de la historia comparada (1975[1906]: 183).

El Estado moderno es una criatura de la guerra —al menos en el caso de los Estados nacionales prístinos de Europa occidental—. Múltiples formas de organización política se habían desparramado por Europa tras la caída del Imperio Romano: señoríos aristocráticos, ciudades autónomas, ejércitos mercenarios, ligas urbanas, enclaves religiosos e imperios feudales, entre muchas otras. La competencia geopolítica las colocó a todas entre la vida y la muerte. La guerra y la preparación para la guerra indujeron olas continentales de innovación tecnológica y logística, desde castillos con bastiones, *traces italiennes* y armas de fuego hasta ejércitos profesionales e impuestos permanentes. Impulsó la convergencia voluntaria o forzada: los gobernantes que no hacían el *catch up* de la tecnología militar eran absorbidos por quienes sí lo hacían. El Estado nacional, con su organización de base territorial, la centralización de la fuerza militar y un sistema regular de extracción de recursos de la población, es simplemente el sumo de la tecnología bélica. Con la caída de la casa de Habsburgo en la Primera Guerra

Mundial, quedaron extintas todas las organizaciones políticas no estatales. El consenso de historiadores alrededor del veredicto de la evidencia sobre los orígenes del Estado llevó a uno de los autores marxistas contemporáneos más sofisticados a reconocer que

Los Estados eran máquinas construidas sobre todo para el campo de batalla. Es sugestivo que el primer impuesto nacional creado en Francia, la *taille royale*, fuera recaudado para financiar el primer ejército regular de Europa —las *compagnies d'ordonnance* de mediados del siglo quince— (Anderson, 1974: 32).

### Efectos

El estado-centrismo desplazó al conflicto económico nacional por la competencia geomilitar internacional no solo para establecer las *causas* del Estado, sino también sus efectos autónomos. «Es sesgado, exagerado y, por lo tanto, falso considerar al conflicto de clases la única fuerza motriz en la historia. El conflicto entre las naciones ha sido mucho más importante; en todas las épocas, la presión externa ha sido la fuerza determinante de la estructura interna» (Hintze, 1975[1906]: 181). Precisamente porque el Estado, desde su nacimiento, experimenta directamente las presiones geopolíticas de otros países, los gobiernos nacionales encuentran en ellas la oportunidad y la excusa para desarrollar capacidades y apropiarse de recursos que de otra manera serían bloqueados por los poderes de la economía. El margen de acción autónoma del Estado, si bien contradice directamente al marxismo ortodoxo, es doblemente crítico del pluralismo estadounidense. Para el pluralismo, como para el marxismo, el Estado es reflejo de las fuerzas de la economía. Pero para el pluralismo, el Estado es relativamente neutral en su relación con los grupos sociales, ya sea porque los clivajes sociales sufren realineamientos periódicos o porque se neutralizan mutuamente. En cambio, para el estado-centrismo, como para el marxismo, el Estado no es una fuerza neutral. Genera ganadores y perdedores permanentes —o, en el vocabulario compartido por Marx y Weber, minorías dominantes y mayorías dominadas—. La única diferencia es que para el marxismo, el Estado favorece el interés de clase, mientras para el estado-centrismo, el Estado se favorece a sí mismo. La *raison d'État* sustituye al interés de clase. El Estado prioriza su supervivencia, y si ella

exige transformar la estructura social, batallará con las clases propietarias para lograrlo. Las transformaciones sociales impulsadas por los tigres asiáticos y las capacidades tecnológicas del Estado estadounidense sí parecen poder reducirse, sin residuos, a imperativos geopolíticos<sup>9</sup>.

El veredicto de la historia dio la razón a las teorías estado-céntricas sobre la formación del Estado moderno. El Estado moderno nació en el siglo diecisiete; el capitalismo, por lo menos cien años más tarde. La «acumulación originaria» de medios de destrucción y administración ocurrió en lo que hoy es Francia. La de los medios de producción y consumo, en Inglaterra. Habría que transportar al capitalismo a otra época y a otra geografía originarias para que pudiera ser causa del Estado moderno, como creían Marx y Engels. O sostener la falacia de que la causa es posterior al efecto. Al marxismo no le cierran ni los años ni los lugares de la formación del Estado. Sin embargo, ello no significa, como por deslizamiento teórico sostienen casi todos los autores estado-céntricos, que el capitalismo no cause formación de Estados en contextos diferentes de los analizados por Marx y Weber; que el capitalismo, una vez funcionando a todo vapor, no transforme a los Estados incluso más poderosos; o que la estratificación social sea pura ingeniería política.

La formación de Estados en América Latina en la segunda mitad del siglo diecinueve ofrece una experiencia asombrosa, prácticamente virgen de análisis, que pone de cabeza el veredicto de la historia europea. Los Estados latinoamericanos, en todas sus latitudes, se formaron en un contexto internacional económica y políticamente inverso al europeo. A diferencia de los Estados europeos, los latinoamericanos se formaron *después* del nacimiento del capitalismo, durante lo que sin exageración puede llamarse «la primera ola de globalización económica». No hay manera de que el capitalismo, que sí precedió al Estado latinoamericano, no haya dejado su marca en los poderes políticos en construcción en México, Cuba, Brasil o el Río de la Plata. En el plano político, los Estados nacionales latinoamericanos nunca conocieron el marco de la *anarquía* internacional que dominó la larga etapa westfaliana de la historia europea. Ya en el momento de la Independencia latinoamericana, existía en el mundo una clara jerarquía internacional. Para 1830, cuando todavía no había ni un Estado consolidado en la región, Inglaterra se



había convertido en el árbitro indisputado de los conflictos territoriales entre gobiernos de América del Sur y América Central. La competencia geopolítica que forjó los Estados weberianos de Francia, Prusia, Inglaterra y Suecia solo tiene cabida en un mundo anárquico, sin autoridades superiores. Ni en su nacimiento ni en su crecimiento, los Estados latinoamericanos experimentaron nada ni remotamente semejante al darwinismo geomilitar europeo. El Estado latinoamericano no puede ser, solo parecer, la maquinaria política que en regiones y tiempos distantes fue fruto especial de un escenario irrepetible.

#### IV. Combinaciones marxistas y weberianas

Si por cada conjunto de evidencia a favor del socio-centrismo es posible hallar otro conjunto que respalda con similar contundencia al estado-centrismo, podría parecer que ambas visiones carecen de utilidad. Nada sería más equivocado. Ambas visiones fueron indispensables para reconocer la centralidad fáctica del Estado y las clases, y entender que son las fuerzas más poderosas del mundo moderno. Una reacción obvia y repetida frente a la existencia de evidencia empírica tan repartida enfatizaría la necesidad de «síntesis analítica» e «integración teórica». Pero si algo dejó en claro la evidencia puesta de relieve por el trabajo de ambas visiones es justamente que, en muchos casos, el Estado no se puede descomponer en balance de clases y que, en muchos casos, las clases controlan espacios fundamentales del Estado. El núcleo duro de cada visión es incompatible con el de la otra. Y ambos lo son con una mitad del archivo de la historia. ¿Qué se podrá «integrar» entonces?

Más productivas que la trillada búsqueda de integración teórica han sido tres estrategias de uso combinado de las visiones socio-céntrica y estado-céntrica. La primera fue ensayada por el propio Marx en sus escritos históricos, especialmente el *18 Brumario*. La segunda estrategia se puede reconstruir a partir un pasaje clave de Max Weber en *Economía y Sociedad*, y se basa en reconocer que el *origen* y la *estabilidad* de macroestructuras sociales (como el Estado y las clases) son fenómenos fundamentalmente diferentes. La tercera es la combinación híbrida de la Economía Política contemporánea, que en rigor incluye un sinnúmero de tácticas que en diversas formas se refleja en todos los textos de este volumen.

## La estrategia «brumaria»

Weber rivalizó con Marx. Pero Marx tenía cosas muy weberianas *avant la lettre*. En sus escritos históricos, Marx es un marxista muy poco ortodoxo. En el *18 Brumario*, toda la teoría sobre acción de clase y dominación del Estado de los escritos ortodoxos funciona como un conjunto de «tipos-ideales» weberianos al que los componentes del proceso de emergencia de Napoleón III se acercan en distintos grados. Los tipos-ideales de la teoría son caricatura anónima. Un relato fidedigno de la historia requiere transformar la caricatura anónima en retrato individualizado. La historia francesa de Marx es menos aplicación mecánica de la teoría que medición de la desviación por parte de los hechos. Marx se vale de su definición de clases, de los conflictos derivados y de la dominación social del Estado para identificar actores y conflictos. Sin la teoría, los hechos relevantes serían indistinguibles del fárrago de procesos y eventos que llenan la vida de la Francia del siglo diecinueve. Pero los hechos adquieren especial interés porque desafían y complejizan la teoría.

En su análisis del contexto económico del 18 Brumario, como si fuera un pluralista de sectores, Marx divide a la capa más alta de los capitalistas franceses en burguesía financiera y burguesía ferrocarrilera, y les reconoce intereses opuestos. Para entender el golpe de Estado de Napoleón III y su legado de veinte años, la división dentro de la burguesía es tanto o más importante que la lucha entre proletarios y burgueses. Más aún, el equilibrio de fuerzas entre sectores dominantes ofrece al Ejecutivo francés un margen de maniobra inesperado pero fascinante para el Marx ortodoxo. Las secciones del empresariado compiten entre sí por ganar el favor del gobierno. A Napoleón III le dan la mano y toma el brazo: aprovecha el llamado a officiar de árbitro para convertirse en soberano autónomo. La «espada» del ejército francés que apoya el golpe imperial ya era más fuerte que el «dinero» de la burguesía en su conjunto. Pero se agigantó frente a la falta de cohesión de los empresarios. Marx no solo encuentra que el Estado se mueve con independencia de los dictados de las clases, sino que rastrea una fuente de la libertad de acción al «empate» de las presiones sobre el gobierno. Marx inaugura así el inventario de las fuentes de la «autonomía del Estado». El mecanismo que Marx especifica es todavía superior para el

análisis histórico-comparado que el teorizado por sus exégetas del siglo veinte, instrumentalistas o estructuralistas.

Generalizando a partir del ejemplo de Marx, la estrategia «brumaria» de combinar socio-centrismo y estado-centrismo consiste, primero, en elegir cualquiera de las dos visiones como conjunto de claves de lectura de un proceso histórico relevante y, luego, buscar en los hechos históricos ilustraciones, desviaciones y desafíos de la teoría, en relación con los cuales el paradigma opuesto puede agregar valor por medio de la reinterpretación<sup>10</sup>. El mismo análisis que Marx hizo del 18 Brumario como desviación de los conceptos del paradigma socio-céntrico podría ser reprocesado, partiendo del paradigma estado-céntrico, como desviación de los conceptos rivales<sup>11</sup>.

### **La estrategia weberiana: la gran afinidad electiva**

De las múltiples relaciones entre Estado y capitalismo, Weber puso de relieve la dependencia recíproca.

El capitalismo en su forma moderna precisa de la burocracia, aunque uno y otra tienen raíces históricas muy diferentes. Al mismo tiempo, el capitalismo es la base económica más racional para la administración burocrática (...) porque, desde un punto de vista fiscal, le suministra los recursos monetarios necesarios (1978: 224).

La distinción clave es entre orígenes («raíces») y reproducción («base»). Estado («burocracia») y clases («capitalismo») tienen orígenes diferentes, en el tiempo y el espacio. La dependencia recíproca de Estado y clases ocurre luego del nacimiento de ambos. Y ninguno dependió del otro para nacer. Weber concebía dos «acumulaciones originarias» diferentes: la de medios de producción, que destacó Marx, y la de medios de destrucción, que fue previa e independiente.

El ejército medieval de caballeros hizo inevitable la organización social feudal; su desplazamiento por fuerzas mercenarias y luego, a partir de Maurice d'Orange, por tropas disciplinadas culminó en la creación del Estado moderno (1981: 324).

Weber ubica el origen del capitalismo en la Reforma Protestante, un evento muy posterior al nacimiento del Estado. Pero cuando Estado y capitalismo, con recorridos genealógicos divergentes, coincidieron en un mismo país, como lo hicieron en Inglaterra en el siglo diecinueve, se estabilizaron y reforzaron mutuamente. El Estado agrega previsibilidad al capitalismo, y el capitalismo suma una capacidad inédita de financiamiento al Estado. Weber puede equivocar la interpretación de la historia, pero ofrece un modelo formidable para combinar visiones divergentes sobre el Estado y las clases, basado en la separación de los momentos de sus trayectorias. Generalizando a partir del ejemplo de Weber, puede decirse que el origen, la estabilidad, la transformación, la crisis y el agotamiento de las macroestructuras sociales son cinco fenómenos diferentes. La desagregación temporal de las macroestructuras permite a su vez la combinación de las teorías. A modo de ejemplo de las múltiples permutaciones posibles, un mismo análisis podría ser estado-céntrico para el origen del Estado, pero socio-céntrico para su estabilidad y, al mismo tiempo, ser socio-céntrico para el origen de las clases del capitalismo, pero estado-céntrico para sus transformaciones posteriores.

## V. Los textos de este volumen

El defecto insuperable tanto del socio-centrismo como del estado-centrismo puros es que son «todo o nada». Sostienen la primacía de la clase o del Estado en todo tiempo y todo lugar. La primacía es una *premisa* del análisis. No es una conclusión de la investigación. Eso no es ciencia. Con todo, es muy posible que alguna combinación híbrida del socio-centrismo y el estado-centrismo dé en la tecla para entender la relación entre desigualdad y Estado en el mundo moderno, sus transformaciones en el tiempo y sus variaciones nacionales.

La Economía Política ofrece una amplia gama de combinaciones híbridas. Todas ellas comparten la estrategia de transformar los *supuestos* del socio-centrismo y el estado-centrismo en *variables*. El poder de la clase dominante, la cohesión y resistencia de la clase obrera o la autonomía del Estado no se resuelven en el escritorio del filósofo de una vez y para siempre. La Economía Política ha hecho de ellas variables en sentido estricto, donde, por ejemplo, el nivel cero de autonomía del Estado

supuesto por el marxismo ortodoxo y el nivel máximo supuesto por el estado-centrismo puro son simplemente los puntajes extremos, posibles pero improbables, del rango concebible. La Economía Política abandonó la gran competencia por encontrar el Santo Grial de la teoría social y establecer de una vez por todas la supremacía causal de la estratificación social sobre el Estado o del Estado sobre la estratificación social. En su lugar prefiere responder dos conjuntos de preguntas más acotadas:

- a) ¿Bajo qué *condiciones* el Estado forma y transforma clases? Y viceversa: ¿bajo qué condiciones las clases forman y transforman el Estado?
- b) ¿Por medio de qué *mecanismos* el Estado forma o transforma clases? Y viceversa: ¿por medio de qué mecanismos las clases forman y transforman el Estado?

Los economistas políticos contemporáneos no se destacan por honrar a sus predecesores intelectuales. Sin embargo, la agenda de los mecanismos y las condiciones refleja cabalmente las lecciones teóricas y empíricas aprendidas como consecuencia de sus debates.

### **Conflicto y microfundamentos**

En la Economía Política, el mecanismo que transmite los cambios de una variable maestra a otra es el *conflicto* por la distribución de recursos económicos y de influencia política. La Economía Política generaliza el principio marxista de que «la lucha de clases es el motor de la historia» para incluir también el conflicto estrictamente político, donde la fuente de poder y el objeto de la disputa es el control de los medios de destrucción y de administración, no de los medios de producción y de consumo.

Cada cambio en las variables macroscópicas de la economía y la política, por ejemplo, el aumento del producto *per capita* por la emergencia de un nuevo sector industrial, o el cambio de régimen por la ampliación del derecho al sufragio, produce un conjunto de ganadores y perdedores directos. Son personas y grupos que ven mejoras o reducciones de sus

ingresos en el caso del cambio económico, y aumentos y disminuciones de su poder político en el caso del cambio de régimen. Quizá la contribución teórica más importante de la Economía Política —y para muchos la más polémica— sea la doble noción de que los conflictos de interés entre ganadores y perdedores (a) son más anticipatorios que adaptativos, en el sentido de que los protagonistas no reaccionan de manera mecánica a hechos ya consumados (lo cual sería de todas formas suficiente para generar una dinámica de cambio), sino que calculan beneficios y costos *antes* de que los cambios ocurran y actúan en consecuencia, para prevenirlos o facilitarlos; y (b) son cruzados, en el sentido de que los ganadores y perdedores en términos de ingreso se interesan por los cambios políticos porque entienden que tienen efectos sobre el reparto del producto económico, y viceversa, los actores políticos se interesan por los cambios económicos porque anticipan efectos en la redistribución de cuotas de control sobre el Estado.

En lo que quizá sea el primer ejemplo, dentro de los estudios de América Latina, del uso explícito de mecanismos distintivos de la Economía Política, con actores que anticipan cambios y juegan en dos arenas, Guillermo O'Donnell concibió la emergencia de las dictaduras militares de los setenta en el Cono Sur y Brasil como una acción defensiva, por parte de los componentes económicos de la coalición golpista, para prevenir las consecuencias redistributivas de la vida en democracia. Con el foco inverso, colocado sobre perdedores políticos y repercusiones económicas, Acemoglu y Robinson han destilado el mecanismo de persistencia del atraso económico en las «monarquías agrarias» de Europa continental y Asia mientras Inglaterra y los Estados Unidos hacían la Revolución Industrial: reyes y aristocracias feudales bloquearon el cambio tecnológico, no tanto porque no pudieran ganar dinero con él, sino porque temían que la emergencia de clases industriales socavarán su poder político<sup>12</sup>.

Los mecanismos de la Economía Política contemporánea son distintos de los de la economía tradicional porque incorporan motivaciones políticas: «monetizan» los cambios políticos y «politizan» los cambios económicos. Son también distintos de los de la ciencia política en la medida en que enfatizan, siguiendo lecciones de la macroeconomía de expectativas

racionales, la naturaleza anticipatoria de los cálculos de costos y beneficios, así como de las acciones por ellos motivados. Por último, son especialmente diferentes de los mecanismos sociológicos, pues privilegian la maximización descarnada de beneficios tangibles sobre otras motivaciones posibles, sean conscientes, afectivas o consuetudinarias. En este sentido, la Economía Política es un empobrecimiento deliberado de la teoría de la acción de Weber. Así como la Economía Política transformó en variables todos los supuestos fijos del marxismo, redujo las tres variables de la teoría de la acción weberiana (afectiva, tradicional y racional) a un único supuesto sobre la motivación humana relevante en la interacción social. Las acciones de los economistas políticos no solo son racionales, sino incluso pertenecen a un subtipo específicamente «instrumental», no valorativo, de racionalidad weberiana.

El conflicto (geopolítico) ha sido el mecanismo por antonomasia de creación de Estados; el conflicto (de clases) ha sido el mecanismo maestro del avance tecnológico y reestratificación social. Ambos tipos de conflicto se cruzan: el conflicto geopolítico permite al Estado ganar margen de maniobra frente a las clases económicamente dominantes; el objeto del conflicto de clases no es solo la disputa por el ingreso económico, sino también por resortes del Estado. Así como en la estratificación social, una clase domina a la otra, en la estratificación política, el Estado domina la sociedad subyacente. Las clases buscan un aliado o posiciones en el Estado para dirimir sus conflictos; el Estado busca aliados o transformaciones en la sociedad para conservar su poder.

Olson mostró que la acción colectiva, sea de una clase, de un sector de la economía o de colectividades políticas, es por lo general una paradoja: suele carecer de los microincentivos que la pongan en marcha. Lo mismo puede decirse del conflicto mismo. Bajo condiciones nada excepcionales, la racionalidad estratégica no es compatible con el conflicto abierto. Dos actores con intereses opuestos deberían prevenir el conflicto como método de solución de su disputa. Todo conflicto destruye recursos. Las huelgas paran la actividad económica y reducen el producto; los juicios en tribunales queman tiempo y cuestan abogados; las guerras fuerzan pérdidas materiales y humanas. Los actores enfrentados tienen una opción superior al conflicto abierto. Antes de ponerse a luchar, si

sus protagonistas conocen los dos datos fundamentales del conflicto, el valor del premio por ganar y sus probabilidades de ganar, entonces les es posible calcular la utilidad esperada del choque. Es el valor del premio (por ejemplo, 100) ponderado por la chance de ganar (supongamos 60 % y 40 %) menos el costo producido por la destrucción (10 para cada uno). Con ese cálculo, en vez de ir a la lucha, ambos protagonistas pueden negociar un reparto mutuamente conveniente del premio. En efecto, si cada actor se lleva la proporción del premio que corresponde a sus probabilidades de ganar (60 y 40, respectivamente), terminan con una utilidad mayor que la utilidad esperada del conflicto, pues se ahorran los costos de destrucción (hubiera sido 50 y 30). Como la acción colectiva, el conflicto entre actores racionales es una paradoja. El texto de James D. Fearon lidia con la paradoja de la guerra entre Estados, aunque es fácil generalizar su ejemplo a los conflictos entre todos los tipos de actor. Para Fearon, la guerra es racional solo cuando el premio es «indivisible» y por ello no se puede repartir de antemano, o cuando los actores carecen de información sobre las probabilidades relativas de prevalecer.

Michelle R. Garfinkel y Stergios Skaperdas ofrecen por primera vez microfundamentos para el cruzamiento de conflictos económicos y políticos. Una modificación pequeña al modelo de interacción de mercado, perfectamente consistente con las premisas teóricas de la economía neoclásica, tiene ramificaciones inesperadas. La modificación consiste en permitir a los actores, además de producir e intercambiar con libertad, hacer uso de sus recursos para apropiarse del producto de los demás. Los agentes pueden producir, comerciar y robar. Las consecuencias lógicas son formidables. Todos los actores se arman, sea para robar o prevenir el robo, lo cual es un desperdicio productivo no esperado por los teóricos del libre mercado. Además, bajo condiciones muy frecuentes, los actores que se llevan la mayor recompensa son los que tienen menor productividad relativa. Los actores más ineficientes en la generación de valor se especializan, como predeciría la economía neoclásica, en la apropiación de recursos ajenos, no en la producción, y de ese modo terminan recibiendo una parte mayor del producto económico colectivo. Esta es la «paradoja del poder» de Hirshleifer.



## Estado: microfundamentos del origen y las transformaciones

Para el socio-centrismo, el Estado es producto del conflicto económico nacional y para el estado-centrismo, es producto de la competencia geopolítica internacional. Los microfundamentos de ambas tesis son dudosos. Dan por descontado la acción colectiva y el conflicto. Se podría extrapolar microfundamentos de los modelos de Fearon y de Garfinkel y Skaperdas. Según Fearon, el conflicto creador de Estados tiene premios indivisibles (lo cual no funciona para el conflicto de clases) o son procesos con información muy incompleta sobre el poder relativo de los protagonistas. Para Garfinkel y Skaperdas, los Estados podrían surgir por la especialización en medios de violencia que hacen las personas y grupos menos productivos de la sociedad.

Alberto Alesina y Enrico Spolaore ofrecen un modelo alternativo de formación de Estados, que combina un componente puramente cooperativo con uno puramente conflictivo. El componente cooperativo se deriva de que el Estado es una fuente de «bienes públicos», como la defensa nacional, un sistema de transportes o la educación pública. Todos los bienes públicos tienen costos con un componente «fijo» que se mantiene constante independientemente del número de beneficiarios (la construcción de un aula tiene el mismo costo si la ocupan 5 alumnos o 25). Dos regiones que pudieran unificar sus territorios bajo un mismo Estado tienen un fuerte incentivo económico para hacerlo: aprovechando el componente fijo de los costos de los bienes públicos, sus ciudadanos pueden hacer un ahorro sustancial por la reducción del peso *per capita* de los impuestos necesarios para financiar el bien público. Si, por ejemplo, dos poblaciones de idéntico tamaño pagan por dos bienes públicos separados (uno para cada una), al unificarse y producir un bien público común, reducen a la mitad el costo *per capita*. El incentivo económico para la unificación, sin embargo, se contrapone a un obstáculo *político*. Cada región produce bienes públicos con características que reflejan las preferencias de su sector dominante, sean los empresarios, el votante mediano o la propia burocracia. Si el bien público es un aeropuerto, el aeropuerto será localizado en el lugar preferido por el sector dominante. Ahora bien, cuando dos regiones se unifican, el sector dominante del país unificado diferirá de al menos uno de los sectores dominantes de las

regiones separadas (si no de ambas). El bien público del país unificado reflejará las preferencias del nuevo sector dominante. Por ello, aunque perciban el beneficio económico de la unificación, los sectores dominantes de cada región separada resistirán la unificación si los costos políticos de perder el control sobre las características del nuevo bien público son superiores al ahorro monetario derivado del aumento de escala.

Allan H. Meltzer y Scott F. Richard presentan el modelo canónico de la Economía Política contemporánea sobre las transformaciones del Estado moderno *luego* de su nacimiento. La transformación clave en el curso del siglo veinte es el irreversible crecimiento de su tamaño, medido como cociente del gasto público total sobre el producto económico nacional. En los países avanzados, el tamaño creció de un promedio del 15 % en 1900 a un promedio del 50 % en 2000. Bajo un régimen democrático, como el de los países avanzados, el conflicto que decide el tamaño del Estado tiene como protagonistas al votante de ingresos medianos y al votante de ingresos promedio. El votante de ingresos medianos es el blanco electoral de los partidos políticos porque tiene a ambos costados de la distribución de ingresos al 50 % del electorado. Los ingresos del votante promedio coinciden con el nivel del PIB *per capita*. Si el votante mediano es más pobre que el votante promedio, la mejor estrategia electoral de los partidos políticos es proponer un paquete de políticas económicas que promuevan la redistribución progresiva del ingreso, en especial la creación de bienes públicos financiados desproporcionadamente por los sectores de ingresos más altos. Lo inverso ocurriría si el votante mediano fuera más rico que el votante promedio. En los países de Europa Occidental, desde la implantación del sufragio universal en las primeras décadas del siglo veinte, el Estado creció casi sin parar para suministrar los bienes públicos que un votante mediano relativamente pobre fue arrancando por la vía electoral a los ciudadanos de ingresos promedio o superiores.

Adam Przeworski y Michael Wallerstein analizan el mismo fenómeno, pero hacen una interpretación marxista. El votante mediano de Meltzer y Richard, en realidad, representa a las clases trabajadoras, y los votantes con ingresos superiores al promedio son los capitalistas. Su conflicto es preinstitucional, no se juega en la arena electoral, pero la sangre no

llega al río. Trabajadores renuncian a la revolución socialista y aseguran a los capitalistas la preservación de la propiedad privada, a cambio de democracia y Estado de Bienestar. El acuerdo es para Przeworski y Wallerstein un equilibrio robusto, que provee los microfundamentos de la «hegemonía» del capitalismo democrático.

Gøsta Esping-Andersen no se conforma con entender el tipo genérico de Estado de Bienestar que caracteriza al capitalismo democrático avanzado. Encuentra diversidad dentro del género y destaca tres especies: la liberal, la socialdemocrática y la conservadora. El lector se fascinará con la genealogía de cada especie, donde intervienen clases sociales, alianzas políticas y tradiciones culturales medievales diferenciales. Sin embargo, una lección impresionante con relación al debate socio-centrismo versus estado-centrismo es que cada subtipo de Estado de Bienestar más que una teoría socio-céntrica, estado-céntrica o híbrida es una realidad, un «país» que en sí mismo es socio-céntrico, estado-céntrico o híbrido.

### **Estado y clases en la periferia**

Lo que diferencia a los países menos desarrollados de los países más desarrollados no es tanto su dependencia del exterior, sino sus propias instituciones políticas. Peter Evans, quien en sus primeros escritos fue un sofisticado defensor de la teoría de la dependencia, abraza en el texto de este volumen una perspectiva decididamente estado-céntrica, que apunta todos los cañones a la capacidad estatal como principal fuerza de cambio o estancamiento en los países pobres de Asia, América y África. Al igual que en los países ricos de Europa Occidental, en los países pobres, existe una diversidad de Estados solo que la diversidad es abismalmente superior. En Europa, todas las variedades de Estado comparten el atributo de cooperar directamente con la sociedad o coordinar a sus clases y grupos para que cooperen entre sí. En los países pobres, una escasa minoría de Estados son «desarrollistas» y la gran mayoría son «predatorios». En una cantidad muy superior a la de los desarrollistas, pero algo inferior a la de los predatorios, entre ambos extremos, se ubican los casos híbridos, en su mayoría localizados en América Latina. Todos los tipos, salvo el híbrido, son construcciones estado-céntricas. El desarrollista cuenta con todos los beneficios de la intervención estatal —especialmente, el conocimiento

necesario para incentivar la creación de sectores económicos que sean campeones internacionales—, pero ninguno de sus problemas —gozan de inmunidad frente al riesgo de captura por parte de los grupos de presión—. Los beneficios provienen del enraizamiento del Estado en la sociedad y la ausencia de riesgos deriva de la autonomía con respecto a la sociedad —«autonomía enraizada»—. Autonomía y enraizamiento son ambos producto de la emergencia de un cuerpo de funcionarios especialmente weberianos. Sus orígenes son un misterio, aunque en un libro posterior (1995) Evans colocará el acento, de forma menos persuasiva que en este texto, en la educación y el nacionalismo. El ejemplo de Estado desarrollista para Evans es Corea del Sur. Su éxito se refleja en que en tan solo veinticinco años, Corea dejó de ser un país pobre para convertirse en uno desarrollado, proceso que en los países pioneros del capitalismo tomó cien años o más. En el otro extremo, el «Estado predatorio» es una criatura más perversa dentro de la estratificación política que lo que para Smith y Marx serían sus vilipendiados «latifundistas rentistas» dentro de la estratificación social. Es el Estado, por impulso propio, el que explota a la sociedad en su conjunto. No hay ninguna clase dominante más que el mismo gobierno. La «plusvalía» proviene del control de los medios de destrucción. Congo es el caso extremo de Estado predatorio. No solo causó su atraso actual. Dejó un legado de vaciamiento que se extenderá indefinidamente en el futuro. Brasil es un caso intermedio, de Estado híbrido, tanto a nivel general como a nivel sectorial. Islas del Estado brasileño son casi 100 % desarrollistas, islas son casi completamente predatorias y la gran mayoría de oficinas estatales está en niveles intermedios de capacitación y corrupción. Es un Estado enraizado a medias y capturado a medias.

Jean Drèze y Amartya Sen ofrecen un estudio brillante del rol del Estado y la democracia en países ultrapobres como la India y China. Tanto el Estado como la democracia son indispensables para el desarrollo humano. Pero en distintos sentidos. Así se infiere de un estudio comparado que combina, pioneramente, la escala nacional con la subnacional. China tiene mejores indicadores de calidad de vida que la India. La razón es que China tiene un Estado que se ocupa de la salud, la educación y la vejez de su población mucho más y mucho mejor que el Estado indio. Pero en China han habido crisis humanitarias, como la

Gran Hambruna de 1958-1961, que la India nunca experimentó. La razón es que en la India, en obvio contraste con China, impera la democracia, lo cual ha permitido que la información incómoda para el gobierno se transmitiera a mucha mayor velocidad y las medidas preventivas llegaran a tiempo. El doble beneficio de la existencia de opinión pública y Estado intervencionista se verifica en el Estado indio de Kerala. Excepción socialista dentro de la India, pero tan democrática como el resto del país, Kerala tiene indicadores sociales incluso superiores a los chinos y ninguna de sus crisis.

El texto de Guillermo O'Donnell es lo más parecido al *18 Brumario* que se ha escrito sobre América Latina. Su objetivo es explicar las dos décadas de máxima inestabilidad política de la Argentina (1955-1976), especialmente lo que en su momento fue moda llamar «péndulo cívico-militar» en referencia a la rápida y circular sucesión de golpes de Estado y restauraciones (semi)democráticas. La burguesía argentina entre 1930 y 1980 estuvo aún más dividida que la de Francia un siglo antes. No por dos, sino por tres: terrateniente (pampeana), nacional (industrial de mercado interno) e internacional (bancos, alimenticias y petroleras multinacionales). A los males que aquejan a todos los países de América del Sur, la Argentina agrega una nota peculiar: su principal producto de exportación coincide con el «bien salario», el principal bien de consumo de la clase obrera, que justo es la más numerosa y mejor organizada de la región. El conflicto por el precio real de la carne y el trigo, para hacer pan, enfrenta cabeza contra cabeza a la burguesía terrateniente con los sindicatos y los industriales nacionales (quieren salarios subsidiados por medio de alimentos baratos). Ambos sectores podrían haber peleado hasta que uno de los dos lograra una victoria definitiva. Lo que lo impidió fue la intervención sui generis de la burguesía internacional: le convino saltar de una coalición a otra según el momento del ciclo económico y político. Y pudo hacerlo. Previno de esa manera victorias definitivas. En el polo opuesto de Evans, O'Donnell equiparó esa falta de victoria de una alianza de clases sobre otra a ausencia de Estado. Vale decir, una alianza dominante permanente hubiera sido para O'Donnell la «base» ausente del Estado que no existió. Pero O'Donnell es «brumariano» también en su desviación de la propia ortodoxia socio-céntrica. El Estado no existió hasta que decidió existir. O'Donnell adivinó que el golpe de 1976 cambió la historia. No queda del todo claro, pero el cambio no parece haber ocurrido

porque la burguesía internacional se hubiera hartado de hacer saltos —que podría haber sido una de las maneras de poner fin a la inestabilidad—, sino más bien porque la «espada» de las fuerzas armadas encontró los incentivos y los recursos.

Los nueve textos de este volumen son fundamentales para entender la relación entre conflicto distributivo y capacidad institucional, cuestiones ineludibles para encarar los desafíos del desarrollo en América Latina.

## Notas

1. La selección de artículos para este volumen fue llevada a cabo por Sebastián Mazzuca para la presente serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina*, dirigida por Christian Asinelli y coordinada por Carlos H. Acuña.
2. Para mayor precisión sobre el concepto de régimen político, véase Mazzuca y Munck (2011).
3. Giddens, 1971: 185.
4. Una reseña excelente del estado-centrismo puede hallarse en Collins (1993).
5. La crítica antropológica pionera, dentro del propio marxismo, es Thompson (1963).
6. Véanse Geary (1981) para los casos europeos y Collier y Collier (2002) para los latinoamericanos.
7. Albert Hirschman (1996) hizo una reseña exquisita del impacto político de diferentes tipos y estructuras de conflicto.
8. Gourevitch (1978) y Rogowski (1989) son fuentes obligadas de la Economía Política de las coaliciones y los realineamientos por *shocks* internacionales.
9. Skocpol (1985) sistematiza los argumentos del estado-centrismo referidos a la autonomía del Estado.
10. Moore (1966), Göran Therborn (1997) y Guillermo O'Donnell en este volumen son excelentes ejemplos de la estrategia brumaria.
11. En el caso de la crisis francesa de 1850, la reinterpretación estado-céntrica encontrará quizá menos distancia entre teoría y hechos. Pero quizá también sería menos interesante.
12. Véanse los textos de Acemoglu, Johnson y Robinson en el tercer volumen (*Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*) de esta serie y de O'Donnell en este volumen.

## Referencias

- Anderson, P. (1974). *Lineages of the Absolutist State*. Londres: New Left Books.
- Collier, R. B. y Collier, D. (2002). *Shaping the Political Arena*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- Collins, R. (1993). «Maturation of the State-Centered Theory of Revolution and Ideology». *Sociological Theory* 11: 117-117.
- Evans, P. B. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Vol. 25. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Geary, D. (1981). *European Labor Protest, 1848-1939*. Nueva York, NY: St Martin Press.
- Giddens, A. (1971). *Capitalism and Modern Social Theory: An Analysis of the Writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gourevitch, P. (1978). «The Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics». *International Organization* 32.04: 881-912.
- Hacker, J. S. y Pierson, P. (2001). *Winner-Take-All Politics: How Washington Made the Rich Richer-and Turned its Back on the Middle Class*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Hintze, O. (1975[1906]). «Military Organization and the Organization of the State». En Gilbert, F. (ed.) *The Historical Essays of Otto Hintze*. Oxford: Oxford University Press: 78-215.
- Hirschman, A. O. (1996). «Los conflictos sociales como pilares de la sociedad de mercado democrática». *Agora: Cuaderno de Estudios Políticos*, 2.4: 117-131.
- Marx, K. (1963). *The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte: With Explanatory Notes*. Nueva York: International Publishers.
- Mazucca, S. y Munck, G. (2011). «Regime». En Alt et al. (eds.) *International Encyclopedia of Political Science*. Washington, DC: CQ Press / SAGE: 1434-1437.
- Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Vol. 268. Boston: Beacon Press.
- Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Therborn, G. (1997). «The Rule of Capital and the Rise of Democracy». En Etzioni Halevy, E. (ed.) *Classes and Elites in Democracy and Democratization: A Collection of Readings*. Nueva York: Garland Publishing.
- Thompson, E. P. (1963). *The Making of the English Working Class*. Vol. 322. IICA.
- Skocpol, T. (1985). «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research». En Skocpol, T., Evans, P. y Rueschemeyer, D. *Bringing the State Back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

Weber, M. (1978). *Economy and Society: An outline of Interpretive Sociology*. University of California Press.

Weber, M. (1981). *General Economic History*. New Brunswick: Transaction publishers.



# ¿Contrato o guerra? Sobre las consecuencias de una visión más amplia del interés propio en la economía\*

Michelle R. Garfinkel y Stergios Skaperdas\*\*

---

*El primer principio de la economía es que todo agente actúa únicamente por interés propio. El funcionamiento de este principio puede considerarse desde dos aspectos, según si el agente actúa con el consentimiento de los afectados por sus acciones o sin él. En sentido amplio, la primera especie de acción puede denominarse «guerra» y la segunda, «contrato».*

Francis Edgeworth (1881), págs. 16, 17; lo destacado es del original.

## 1. Introducción

La caracterización de Edgeworth de la especie de acción denominada «guerra», realizada hace más de un siglo, parece ser bastante benevolente, aunque el destacado marginalista británico avanzó en la dirección de analizar solo el caso del contrato. Dejó el estudio analítico de la propia guerra y, quizá más importante, el estudio de qué conduce a un contrato y qué conduce a una guerra para que otros lo examinen. No obstante, en el transcurso de esos años, muy pocos economistas siguieron esa línea de investigación. El estudio de la guerra —ampliamente interpretado— ha caído, en su mayor parte, en manos de los politólogos. También los politólogos y otros científicos sociales, excepto los economistas, han reivindicado el estudio sintético e integrado de la guerra y el contrato.

De hecho, muchos economistas en la actualidad se estremecerían ante la idea de que el *homo economicus*, en lugar de solo intercambiar, permutar

y comercializar con otros, también podría golpear, engañar y robar a los demás. En una mirada más detallada, la noción del *homo economicus* es un tanto desconcertante en lo que requiere de un ser humano: regateará hasta la muerte para obtener un mejor precio, pero nunca consideraría tomar lo que el otro tiene aunque se presentara la posibilidad de hacerlo. Esta es una imagen de crueldad bien definida dentro de una burbuja de santidad. No obstante, los verdaderos seres humanos de todo el mundo —de Rusia a Somalia, a Colombia, al interior de las cárceles o de las salas de juntas de los Estados Unidos, solo para mencionar algunos lugares—, en general, son tan crueles que revientan esta burbuja.

Si consideráramos que el primer principio de la economía es aquel que establece que «todo agente actúa únicamente por su interés propio», según lo expresado por Edgeworth, ¿cómo podríamos descartar la posibilidad de que alguien tome algo ajeno y todas las actividades que indistintamente han sido caracterizadas como «apropiadoras», «depredadoras», «redistributivas», «impuestas» o «conflictivas»? Aun si pensáramos que el principio de Edgeworth es demasiado doctrinario y cerrado, tendríamos muchas otras razones para, de todos modos, estudiar dichas actividades. Estos otros motivos giran en torno a nuestra búsqueda de una comprensión científica de una amplia gama de problemas que, en nuestra opinión, pertenecen, sin duda alguna, al campo de la economía. Por ejemplo, ¿la revuelta en el estado mexicano sureño de Chiapas en 1994 fue provocado por alguna causa económica? y ¿tuvo algún efecto económico? Si la respuesta a ambas preguntas es afirmativa, como la mayoría de los participantes informados sostendría, ¿cómo pueden los economistas encontrarle algún sentido? O bien, ¿el problema debería quedar en manos de otros científicos sociales o, peor aún, de los periodistas? Ahora tomemos ejemplos más locales, ¿los economistas académicos deberían tener algo para decir sobre la huelga realizada por los trabajadores de UPS en el verano de 1997 o del bloqueo de la NBA a lo largo de la mayor parte de la temporada de básquet de 1998-1999? ¿Tenemos mucho para decir sobre la formación de los sindicatos y sobre sus efectos? ¿Deberíamos decir algo?

El lector puede adivinar con facilidad cuáles son nuestras respuestas a esas preguntas. Hay tanto territorio que los economistas les cedieron a otros académicos que es hora de que lo reclamen, no por cuestiones

oportunistas ni imperialistas, sino porque los economistas realmente pueden contribuir a lograr una mejor comprensión gracias a su disciplina teórica y a sus poderosas técnicas empíricas. En este artículo, abogamos por la importancia de ese campo ampliado de la investigación económica y presentamos una muestra de hallazgos surgidos de la investigación que permiten tanto la actividad económica ordinaria y productiva (crear la propia) como la apropiación (tomar lo que es de otros).

En la próxima sección, brindamos ejemplos de áreas fundamentales en las que el conflicto y la apropiación son parte importante de la actividad económica. En la sección 3, mostramos cómo el hecho de permitir el conflicto y la apropiación puede modificar muchos de los descubrimientos que, a menudo, son sólidos ante la ausencia de conflicto y de apropiación. Cerramos la sección 4 con una discusión sobre algunas de las organizaciones e instituciones que, en general, surgen para administrar el conflicto.

## **2. El lado oscuro de la economía<sup>1</sup>**

El trabajo reciente en macroeconomía [por ejemplo, William Easterly y Ross Levine (1997) y Dani Rodrik (1998)] muestra lo que otros científicos sociales y los legos más educados consideran una obviedad: el conflicto y, por lo tanto, el modo de administrarlo puede marcar una enorme diferencia para el desempeño económico. En gran parte del mundo en desarrollo, el conflicto adquiere muchas formas: guerras entre países; guerra civil; supresión de personas y de grupos a través de acciones políticas, judiciales, militares y de policía; bajo nivel de insurgencia y revueltas abiertas; golpes militares; guerras de pandillas y otro tipo de actividad criminal organizada; protestas políticas y económicas; huelgas y paros patronales; y, por supuesto, delitos comunes. Todas ellas involucran el uso real de violencia o la amenaza de hacer uso de ella, pero sus costos económicos y sus efectos en el desempeño de la economía van mucho más allá de las consecuencias de la utilización esporádica de la fuerza.

Primero, existen recursos que son destinados directamente a esas actividades —que podrían haber sido empleados para la producción ordinaria o el consumo: el gasto militar, paramilitar y de policía; las armas y el trabajo de las fuerzas antigubernamentales y los grupos de crimen

organizado; el gasto en seguridad privada en el que deben incurrir los ciudadanos comunes—. Sin duda, no afirmamos que todos esos gastos son innecesarios. Todas las sociedades destinan algunos de sus recursos para brindar seguridad. Sostenemos que cierto nivel de seguridad es compatible con muchos niveles distintos de gastos para su provisión según la organización del Estado y de las instituciones que administran el conflicto. Aunque Colombia gasta más que la Argentina en seguridad, la primera es menos segura que la segunda<sup>2</sup>.

Si bien los costos directos de apropiación de recursos pueden ser considerables, existen otros efectos en la actividad económica —denominados «distorsiones distributivas»—. Los costos operativos más altos debido al gasto más alto en seguridad reducen la actividad económica y, al mismo tiempo, predisponen la inversión en contra de todo aquello que es vulnerable. La inseguridad y la incertidumbre en materia de cumplimiento de contratos sofocan el comercio. Generaciones de jóvenes crecen aprendiendo solo cómo ser soldados o miembros de la guerrilla, y a esto se dedican el resto de sus vidas, aun si las condiciones cambian posteriormente. En total, esos costos distorsivos (o indirectos) podrían eclipsar fácilmente todos los costos directos de los recursos.

Por supuesto, el conflicto y sus costos no se limitan a los países en desarrollo. Estos han sido parte integral de la historia de los países desarrollados. Europa fue devastada dos veces en la primera mitad del siglo xx y, durante los dos últimos siglos, fue el escenario de muchos otros episodios de combate físico que fueron significativamente dañinos, aunque a una escala menor comparados con las dos Guerras Mundiales. Al parecer, esta experiencia dio lugar a adaptaciones institucionales que redujeron los casos de derramamiento de sangre y sus costos asociados, pero no eliminó completamente el conflicto.

Asimismo, existen otras formas más refinadas de conflicto y de apropiación que tuvieron mayor importancia en los países desarrollados. En lugar de pelear en el campo de batalla, diferentes individuos y grupos de los Estados-naciones maduros e industrializados compiten por la influencia política y por la ventaja económica que esta confiere por medio del *lobby*, de la búsqueda de rentas y de los litigios. Los recursos invertidos en estas

actividades, como los que involucran la fuerza (ya sea su uso real o la amenaza de utilizarla), podrían haber sido empleados directamente para la producción y el consumo; además, hay otros costos indirectos asociados con la distorsión distributiva resultante. Por consiguiente, no debería sorprendernos que el pensamiento y el modelado de la búsqueda de rentas tengan muchas similitudes con los del conflicto y la apropiación.

Podemos encontrar una variedad de otras formas de apropiación, que han recibido poca atención, en las organizaciones jerárquicas públicas y privadas. Los empleados de esas organizaciones, en general, dedican tiempo a intentar influenciar a sus jefes, y gran parte de esta actividad no se realiza para transmitir información necesaria, sino para confundir y para engañar<sup>3</sup>. Esas actividades para influenciar ocurren incluso en los niveles más altos de las pirámides de jerarquía, entre gerentes y accionistas de las corporaciones, donde las posibilidades de engaños y robos pueden ser más grandes<sup>4</sup>.

En términos generales, la relación costo-beneficio entre producir y tomar lo que es de otro (o, en palabras de Edgeworth, entre el contrato y la guerra) existe en muchas facetas disímiles de la vida económica, desde las primeras formas de interacción humana hasta las corporaciones de la actualidad. Si bien podemos discutir esta relación costo-beneficio en un lenguaje común, el problema de incorporarla al discurso económico académico hasta hace poco podría haber sido, en parte, debido a la falta de un modelo adecuado. Sin embargo, esta ausencia de modelo ya no puede ser una excusa para ignorar las actividades vinculadas con tomar lo que es de otro, con el conflicto y con ejercer influencia en la economía dominante.

### **3. Cómo incorporar la oscuridad marca la diferencia**

En esta sección, desarrollamos un modelo simple que presenta la relación costo-beneficio entre la producción y la apropiación, y que muestra cómo los resultados pueden diferir notablemente con respecto a los modelos económicos comparables que no permiten dicha relación costo-beneficio. El modelo más antiguo apareció en Trygve Haavelmo (1954: 91-98), seguido por Winston Bush y Lawrence Mayer (1974), y por Jack Hirshleifer

(1988). La presentación que hacemos a continuación se basa en la versión simplificada de Stergios Skaperdas (1992).

Consideramos un escenario con dos agentes neutrales al riesgo. Puede pensarse en ellos como personas o como grupos —por ejemplo, tribus o naciones—<sup>5</sup>. Cada agente  $i$  ( $i = 1, 2$ ) está idénticamente dotado de  $R$  unidades de un recurso inalienable —por ejemplo, trabajo—. Esos recursos no pueden consumirse directamente. Por el contrario, son destinados a actividades productivas y apropiativas que juntas proporcionan bienes para consumo al final del periodo.

En este modelo, los dos agentes producen conjuntamente la cantidad total de bienes para consumo. Dejemos que la asignación del agente  $i$  para la producción (un insumo intermedio) sea indicado por  $x_i$  y que el de la apropiación (pistolas o armas) sea indicado por  $g_i$ , donde estas asignaciones satisfacen la restricción de recursos,  $R = x_i + g_i$ , para  $i = 1, 2$ . Entonces, la tecnología de producción es

$$F(x_1, x_2) = A_1 x_1 + A_2 x_2, \quad (1)$$

donde  $A_i > 0$  ( $i = 1, 2$ ) indica la productividad marginal del agente  $i$ . Cada término,  $A_i x_i$  para  $i = 1, 2$ , representa la compensación que el agente  $i$  recibiría por su insumo  $x_i$  en un mundo competitivo. Aumenta en su productividad marginal,  $A_i$ , así como su elección del insumo,  $x_i$ <sup>6</sup>.

No obstante, en este análisis, en el que se abandona el supuesto convencional de que los derechos de propiedad son impuestos perfectamente y sin costo, la compensación que cada agente  $i$  recibiría en un mundo competitivo está sujeta a la apropiación por parte de otro agente. En otras palabras, la distribución real de la producción total entre los dos agentes es materia de conflicto entre ellos. Para ser más precisos, se adopta el supuesto de que las cantidades de armas,  $g_i$ , elegidas por los dos agentes, determinan la porción de consumo del producto total de cada agente<sup>7</sup>. Esa porción es  $s(g_1, g_2)$  para el agente 1 y  $s(g_2, g_1) \equiv 1 - s(g_1, g_2)$  para el agente 2, donde

$$s(g_1, g_2) = \frac{g_1}{g_1 + g_2}. \quad (2)$$

De acuerdo con la ecuación (2), la porción de la producción total del agente 1 depende positivamente de su propia elección de armas  $g_1$  y negativamente de la elección de su oponente  $g_2$ . Asimismo, la porción del agente 2 depende positivamente de  $g_2$  y negativamente de  $g_1$ . En virtud de la simetría de esta especificación  $s(g_1, g_2) = 1 - s(g_2, g_1) = 1/2$  cuando  $g_1 = g_2 > 0$ .<sup>8</sup>

Los agentes 1 y 2 eligen sus propias asignaciones,  $g_i = R - x_i$ , simultáneamente para maximizar sus beneficios individuales, dadas por

$$V^1(g_1, g_2) = s(g_1, g_2)F(R - g_1, R - g_2), \quad (3)$$

$$V^2(g_1, g_2) = [1 - s(g_1, g_2)]F(R - g_1, R - g_2), \quad (4)$$

Una vez elegidas, se realizan el nivel de la producción total y las porciones de los dos agentes de esa producción<sup>9</sup>. Las condiciones de primer orden para los problemas de optimización del agente 1 y del agente 2 están dadas, respectivamente, por

$$\frac{\delta V^1}{\delta g_1} \equiv V_1^1 = \frac{g_2}{(g_1 + g_2)^2} [R(A_1 + A_2) - A_1 g_1 - A_2 g_2] - \frac{g_1}{(g_1 + g_2)^2} A_1 = 0 \quad (5)$$

$$\frac{\delta V^2}{\delta g_2} \equiv V_2^2 = \frac{g_1}{(g_1 + g_2)^2} [R(A_1 + A_2) - A_1 g_1 - A_2 g_2] - \frac{g_2}{(g_1 + g_2)^2} A_2 = 0, \quad (6)$$

que refleja la relación costo-beneficio entre usos productivos y apropiativos de la dotación de recursos. El primer término en ambas expresiones representa el beneficio marginal de destinar una unidad más de la dotación de recursos a la apropiación en términos del aumento implícito en la porción de la producción total que se obtiene para el agente  $i$ . El segundo término es el costo marginal de hacerlo en términos de la disminución resultante de la producción total, ponderada por la porción de la producción total del agente. En el óptimo interior, este costo marginal se equilibra con el beneficio marginal, tal que las soluciones,  $g_1^*, g_2^* \in (0, R)$ , estén implícitamente definidas por las dos condiciones en (5) y (6) como estrictas igualdades<sup>10</sup>.

Con las soluciones para las armas,  $g_i^*$  ( $i = 1, 2$ ), las elecciones intermedias de insumos de los dos agentes ( $x_i^*$ ) se determinan a partir de sus respectivas restricciones de recursos; entonces, se puede obtener la producción total usando la especificación de producción (1),  $F(x_1^*, x_2^*)$ . Además, podemos resolver las porciones de equilibrio de los agentes a partir de (2),  $s(g_1^*, g_2^*)$  para el agente 1 y  $1 - s(g_1^*, g_2^*)$  para el agente 2. Con el fin de economizar la notación, indicamos  $F(x_1^*, x_2^*)$  por medio de  $F^*$  y  $s(g_1^*, g_2^*)$  por medio de  $s^*$ . Entonces, los beneficios de los agentes pueden obtenerse reemplazando el total del valor de la producción  $F^*$  y las porciones de la producción de los agentes  $s^*$  y  $1 - s^*$  en las ecuaciones (3) y (4). En lo que sigue y sobre la base de estas soluciones, destacamos algunas de las consecuencias más interesantes del conflicto en asignaciones de equilibrio de los recursos.

### 3.1. Conflicto y pérdidas de producción

Para obtener una consecuencia obvia del conflicto, reflejada en la asignación de equilibrio de los recursos, aquí consideramos el caso simétrico del modelo en el que las productividades marginales de los agentes son idénticas:  $A_1 = A_2 = A$ . Para las ecuaciones (5) y (6), este supuesto implica un equilibrio simétrico,  $g_1^* = g_2^* = g^*$  y  $s^* = 1 - s^* = 1/2$ , tal que  $g^* = 1/2R$ . Luego, a partir de las restricciones de recursos, tenemos. Por lo tanto, la tecnología de producción, (1) con  $A_1 = A_2 = A$ , implica que  $F^* = AR$ , que se divide por igual entre los dos agentes, al obtener los beneficios:  $V_i(g^*, g^*) = 1/2AR$  para  $i = 1, 2$ .

Ahora consideremos, como un punto de referencia para la comparación, el resultado que se daría en un escenario económico competitivo —es decir, si los derechos de propiedad se impusieran perfectamente y sin costo—. En ese contexto hipotético, la distribución de la producción estaría determinada por las porciones del factor  $A_1x_1/A_1x_1 + A_2x_2$  o  $1/2$  para  $i = 1, 2$  cuando  $A_1 = A_2 = A$ . Sin conflicto, cada agente destinaría la totalidad de su dotación de recursos,  $R$ , a la producción de bienes para consumo,  $x_1 = x_2 = R$ , lo que supone  $F(R, R) = 2AR$  y  $V(0, 0) = AR$  para  $i = 1, 2$ .

Una comparación de los dos conjuntos de beneficios revela de inmediato que el conflicto por la distribución de la producción total tiene consecuencias negativas en términos de bienestar. Al desviar el flujo de recursos de la



producción de bienes para consumo, el conflicto reduce la producción total (es decir, el premio completo), lo que deja a las porciones de los dos agentes sin cambios. En el caso simétrico, esa pérdida de producción *AR* es soportada equitativamente por los dos agentes.

Sin embargo, una vez que nos movemos fuera del contexto de nuestro modelo, la pérdida de producción no es de fácil medición, ya que no podemos saber el nivel hipotético de producción alcanzado ante la ausencia de conflicto. No obstante, la cantidad de recursos que se desvían de los usos productivos y del consumo para ser destinados a actividades conflictivas (en otras palabras, los costos directos de los recursos del conflicto y de la apropiación) proporcionan algunas señales de las pérdidas de producción<sup>11</sup>. Los costos directos de los recursos incluirían las erogaciones, como el gasto militar del gobierno federal; el gasto de los gobiernos estatales y locales para mantener las fuerzas policiales; y el gasto de las empresas y de los particulares en servicios privados de seguridad, así como en armas. Sin embargo, nuestra confianza hasta en una estimación de los costos directos de los recursos del conflicto debería ser escasa, fundamentalmente, porque muchos de los componentes —por ejemplo, gastos de comunidades clandestinas para fines ofensivos y defensivos— no son de fácil observación.

De todos modos, a medida que continuamos pensando en las muchas formas en las que el conflicto, ya sea real o una mera amenaza, influencia la asignación de los recursos en una economía, una consecuencia se torna clara: es probable que nuestras mediciones totales del ingreso y de la producción (por ejemplo, el PBI) sean mediciones engañosas del desempeño total de la economía. Específicamente, en la medida en que los gastos que reflejan los efectos de distracción del conflicto estén incluidos en las mediciones de la totalidad del ingreso o de la producción como componentes positivos, es probable que esas mediciones exageren la cantidad de actividad económica total. Como se mencionó antes, si bien algunos gastos en seguridad pueden ser necesarios para facilitar el comercio entre los agentes de una economía, o quizá hasta entre economías, muchos niveles diferentes de esos gastos podrían soportar cierto nivel de seguridad. Asimismo, esos gastos no suman de manera directa al valor actual o futuro de los bienes finales o de los servicios. De este modo, un aumento en el PBI (el valor total de los bienes

y de los servicios finales producidos en una economía) no necesariamente refleja una mejora en el desempeño económico, en especial si está estimulado por un marcado aumento del gasto en las fuerzas armadas, en la policía o en los servicios de seguridad privada.

### 3.2. Diferencias en productividad y asimetrías distributivas

Ahora pasamos al equilibrio de conflicto en el caso asimétrico (es decir, donde  $A_1 \neq A_2$ ). Este equilibrio presenta un tipo similar de ineficiencia al que fue identificado en el caso simétrico antes mencionado. En otras palabras, al menos un agente podría estar mejor en relación con el equilibrio de conflicto, sin perjudicar a nadie. Sin embargo, en el equilibrio asimétrico con conflicto, uno de los dos agentes surgirá como el «ganador» y se apoderará de una porción más grande de la producción total. Así, a menudo, la ineficiencia del conflicto no se verá reflejada equitativamente en términos de menores beneficios para ambos actores como en el caso simétrico. De hecho, el conflicto puede aumentar el beneficio para un agente en cantidad suficiente para que esté mejor con respecto a la situación en la que estaría en un resultado competitivo.

Para fijar las ideas, adoptamos el supuesto de que el agente 1 es más productivo que el agente 2:  $A_1 > A_2$ . La tediosa álgebra, mediante el uso de las condiciones de primer orden (5) y (6) de los agentes como estrictas igualdades, muestra que las opciones de optimización de armas son

$$\begin{aligned} g_1^* &= \frac{(A_1 + A_2)R}{(A_1 - A_2)2} \left[ 1 - \sqrt{A_1/A_2} \right] \\ g_2^* &= \frac{(A_1 + A_2)R}{(A_1 - A_2)2} \left[ \sqrt{A_1/A_2} - 1 \right]. \end{aligned} \quad (7)$$

Como se revela al comparar estas dos expresiones, ya que  $A_1 > A_2$ , por suposición, el agente 2 asigna una fracción relativamente mayor de sus recursos para armas:  $g_1^* < g_2^*$ . A su vez, la tecnología del conflicto (2) implica que el agente más productivo (agente 1) recibe una porción menor de la producción total. Si interpretamos la porción de equilibrio de producción de cada agente como su poder, el agente más productivo es, en general, el menos poderoso.

A primera vista, este resultado podría parecer sorprendente. Después de todo, de acuerdo con el típico tratamiento de libro del mundo competitivo como se mencionó antes, cada titular de un factor de la producción es compensado con su porción del factor de la producción total:  $A_i / (A_1 + A_2)$ , en nuestro modelo sin conflicto, puesto que  $x_i = R$  para  $i = 1, 2$ . Por consiguiente, contrario a la predicción del modelo con conflicto, en un mundo competitivo, el agente más productivo (en nuestro ejemplo, el agente 1) goza de la porción más grande de la producción total.

No obstante, la intuición para la dirección de la asimetría distributiva en el equilibrio de conflicto es perfectamente consecuente con la teoría económica. Adoptemos el supuesto de que, al comenzar con el equilibrio simétrico donde  $A_1 = A_2 = A$  y  $g_1 = g_2 = \frac{1}{2}R$ , la productividad del agente 1 mejora, mientras que la del agente 2 empeora. Pensemos que el aumento de  $A_1$  y la disminución de  $A_2$  son de igual magnitud (es decir,  $dA_1 = -dA_2 > 0$ ) tal que, en la asignación inicial de los recursos, la producción permanece sin modificaciones. Por consiguiente, el beneficio marginal de armarse para ambos agentes también sigue siendo el mismo. No obstante, el costo marginal de hacerlo cambia para los dos agentes. Para el agente 1, aumenta en un  $\frac{1}{2}dA_1 = -\frac{1}{2}dA_2 > 0$  —la producción que el agente 1 sacrifica cuando destina una unidad adicional de su dotación de recursos a las armas—. Por lo tanto, el agente más productivo tiene un menor incentivo para armarse [ver ecuación (5)]. Al mismo tiempo, para el agente 2, el costo marginal de poseer armas cae en un  $\frac{1}{2}dA_1$ , lo que le da un mayor incentivo para armarse [ver ecuación (6)]. Con un mayor incentivo para adquirir armas, el agente menos productivo se ve favorecido en el equilibrio de conflicto<sup>12</sup>.

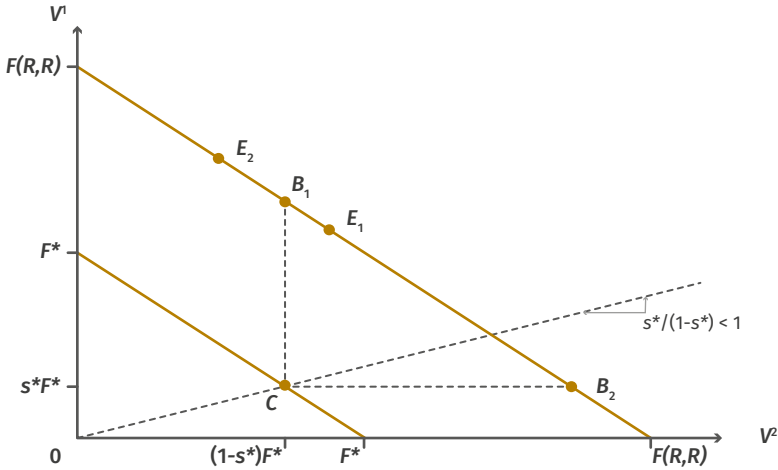
Aunque, sobre la base de un modelo simple de conflicto, este hallazgo es bastante sólido. En particular, se sostiene para una clase general de tecnologías simétricas del conflicto, con una especificación más amplia para la tecnología de producción que la aquí asumida<sup>13</sup>. Skaperdas y Syropoulos (1997) muestran que se obtendría un resultado análogo si, en cambio, la fuente de la simetría fuera en términos de la eficiencia de los agentes para transformar su dotación de recursos en la asignación intermedia respecto del de su oponente<sup>14</sup>.

Si bien el agente menos productivo goza de una porción más grande de la producción total comparado con lo que sucedería en el resultado hipotético sin conflicto, el propio conflicto tiene como consecuencia un nivel más bajo de producción total para compartir. Por consiguiente, la señal del impacto del conflicto en el beneficio de este agente es, en general, ambigua. Ver la Figura 1, que muestra ambas posibilidades. En esta, la línea descendente (con una pendiente de  $-1$ ) que atraviesa el punto C representa todas las distribuciones eficientes limitadas del producto total  $F^*$ , dadas las asignaciones de equilibrio para armas por parte de ambos agentes,  $g_1^*$  y  $g_2^*$ . La línea punteada que parte del origen y va hasta el punto C tiene una pendiente igual a  $(s^*/1 - s^*) < 1$ . Por lo tanto, el punto C muestra los beneficios para los dos agentes en el equilibrio de conflicto. La línea descendente externa representa, de manera similar, todas las distribuciones de la producción total, pero dado el nivel eficiente de producción, donde  $g_1 = g_2 = 0$ ,  $F(R, R) > F^*$ . El área dentro del triángulo  $CB_1B_2$  muestra todos los resultados hipotéticos, en los que al menos un agente está mejor sin perjudicar al otro; además, los puntos que atraviesan el segmento  $B_1B_2$  representan los resultados alternativos que logran el mejoramiento conjunto máximo relativo al equilibrio de conflicto. El equilibrio competitivo estaría en el punto en el que la línea que parte del origen con una pendiente  $(A_1/A_2) > 1$  corta la frontera eficiente [es decir,  $F(R, R)F(R, R)$ ]. Dado  $(A_1/A_2) > 1 > (s^*/1 - s^*)$ , este punto se ubicaría a la izquierda del punto medio de la frontera eficiente. Si ese punto se sitúa a la derecha de  $B_1$  en la frontera, como el punto  $E_1$ , el agente más poderoso, al igual que el menos poderoso, se encuentra en una peor condición en el equilibrio de conflicto de la que estaría en el equilibrio competitivo hipotético. Sin embargo, si ese punto se encuentra a la izquierda de  $B_1$  en la frontera, como el punto  $E_2$ , el agente menos productivo es lo suficientemente más poderoso que el otro agente como para preferir el conflicto, a pesar de que este disminuye el nivel de la producción total.

Como indicó nuestro ejercicio comparativo estático anterior, a partir de esta figura, debería quedar claro que, cuando la diferencia entre la productividad de los dos agentes es mayor, el agente menos productivo tiene más probabilidades de beneficiarse ante la ausencia de derechos de propiedad impuestos perfectamente y sin costo<sup>15</sup>. No obstante, aun en este caso, el agente menos productivo, así como el más productivo preferirían,

de algún modo, «cooperar» para evitar pérdidas en la producción debido al conflicto<sup>16</sup>.

Figura 1. Resultados simétricos con conflicto y sin él



### 3.3. Posibilidades de «cooperación» en un equilibrio no cooperativo

En el contexto de nuestro modelo de conflicto simple de un periodo, parecería que la cooperación, en la que al menos uno de los dos agentes destina su dotación de recursos a la producción, no puede mantenerse en el equilibrio cuando los dos actores se comportan de forma no cooperativa (en otras palabras, al tomar la asignación de recursos del otro agente como dada)<sup>17</sup>. No obstante, dado que los agentes son conscientes de que hay posibilidades de mejora en ambos beneficios, parece razonable imaginar que intentarán «coordinar» sus acciones disminuyendo sus asignaciones para armas y aumentando sus asignaciones para producción, por lo cual podrían lograr un resultado más cercano a uno en la frontera eficiente.

Volvamos al caso simétrico; adoptemos el supuesto, por ejemplo, de que los dos agentes acuerdan reducir sus asignaciones para armas,  $g_1 = g_2 = \alpha R$  con  $0 < \alpha < 1/2$ , con la esperanza de recuperar al menos parte de la producción perdida como consecuencia del conflicto entre ellos<sup>18</sup>. Sin embargo, con la creencia de que el otro agente adhiere al acuerdo,

cada agente tendría un incentivo para «faltar a su palabra» comprando más armas que la cantidad especificada en el acuerdo<sup>19</sup>. En otras palabras, este tipo alternativo de cooperación no es compatible con el incentivo. Sin cierto conjunto de instituciones que impongan esos acuerdos, ninguno de los agentes esperaría que el otro cumpliera con un acuerdo para cooperar en un equilibrio no cooperativo<sup>20</sup>. Por consiguiente, y sobre la base de este escenario de un periodo, no esperaríamos observar ningún tipo de cooperación por parte de los agentes en equilibrio.

No obstante, los asuntos difieren si se adopta el supuesto de que los dos agentes interactúan repetidamente a lo largo del tiempo. Pensemos que los sucesos del modelo (estático) de un periodo se repiten a lo largo de un horizonte de tiempo infinito,  $t = 1, 2, \dots, \infty$ . Esa repetición introduce la posibilidad de una dinámica estratégica, por la que un agente puede influenciar las acciones futuras del otro agente con sus acciones presentes. Concentrémonos nuevamente en el caso simétrico y consideremos la siguiente *estrategia disparadora*: cada agente  $i$  ( $i = 1, 2$ ) acuerda cooperar al establecer,  $g_{it} = \alpha R$  con  $0 < \alpha < 1/2$ , en el primer periodo  $t_i = 1$  y continuar cooperando al determinar  $g_{it} = \alpha R$  en cada periodo futuro,  $t > 1$ , siempre que el otro agente no lo haya engañado en los últimos  $N$  periodos. El engaño por parte de cualquiera de los agentes provoca un castigo por parte del otro, lo que supone un regreso al equilibrio del modelo de un periodo para los próximos  $N$  periodos. La fase de castigo puede ser tan corta como un periodo ( $N = 1$ ), como la estrategia *pagar con la misma moneda* de Robert Axelrod (1984), pero podría durar para siempre ( $N = \infty$ ) como lo considera, por ejemplo, Garfinkel (1990).

Para cualquier castigo determinado de  $N$  periodos, existe un continuo de posibles estrategias disparadoras que varían según el valor de  $\alpha \in (0, 1/2)$  —es decir, según la fracción de recursos que se desvía de la producción cuando ambos agentes adoptan la estrategia—. Sin embargo, no todas estas estrategias se mantienen en equilibrio. El conjunto de estrategias de equilibrio disparadoras, todas con un castigo determinado de  $N$  periodos, está definido por una limitación de compatibilidad del incentivo, lo que exige que la tentación de engañar de un periodo actual (es decir, la diferencia entre el beneficio de un periodo con engaño y el beneficio con cooperación) sea menor o igual que las pérdidas asociadas con el castigo

(en otras palabras, la diferencia entre la suma descontada de los próximos  $N$  beneficios futuros cuando ambos cooperan y la suma descontada de los beneficios futuros a lo largo de los mismos  $N$  periodos cuando los dos eligen sus asignaciones como en el modelo de un periodo). Para las estrategias de equilibrio disparadoras, ninguno de los agentes jamás tiene un incentivo para engañar, lo que implica que el periodo de castigo nunca se da en equilibrio. Como tal, cada agente induce eficazmente al otro a «cooperar» en el futuro, al cooperar en el presente, con la amenaza de ser castigado si se produce un engaño (las ganancias perdidas de la cooperación) al acecho. El conjunto de estrategias de equilibrio disparadoras con un castigo de periodo infinito es el más grande e incluye a esa estrategia que supone las mayores ganancias por mantener la cooperación —es decir, el valor más chico de que es compatible con el incentivo—. Cuando más se preocupan los dos agentes por el futuro con respecto al presente (como se ve reflejado en el factor de descuento de los agentes), más eficaz es la amenaza de ese castigo para inducir el comportamiento cooperativo y para reducir la gravedad del conflicto restante entre ellos, así como las pérdidas de la producción resultantes<sup>21</sup>.

Sin embargo, se pudo haber exagerado la importancia del futuro en la promoción de la cooperación en lo antes mencionado. Adoptemos el supuesto de que el modelo de un periodo solo se repite un número finito de veces. Entonces, en el periodo final, cada agente elegirá racionalmente engañar porque no hay un periodo futuro en el que el castigo pueda ser impuesto. Al reconocer esto, el equilibrio del periodo final es simplemente el del modelo de un periodo. Dado ese equilibrio, la amenaza de castigo en el último periodo por engañar del segundo al último periodo es irrelevante. De hecho, se desentraña la solución de la estrategia disparadora, de manera que el único equilibrio cuando el horizonte de tiempo es finito sea el del modelo de un periodo<sup>22</sup>.

Asimismo, como mostraron Skaperdas y Syropoulos (1996), la importancia del futuro podría hacer que la cooperación fuera un resultado menos probable si hay dependencia *estructural* de tiempo —específicamente, crecimiento económico—. Adoptemos el supuesto de que, al asegurarse hoy una porción más grande de la producción total, un agente puede obtener aún más recursos en el futuro para él mismo, lo que, a su vez,

mejora su capacidad para garantizarse más recursos a partir de ese momento. El potencial de crecimiento de la dotación de recursos de los agentes en el futuro sobre la base de sus respectivos beneficios actuales puede otorgarle a cada agente un mayor incentivo para armarse en el presente. En consecuencia, en lugar de promover la cooperación, la importancia del futuro puede intensificar el conflicto entre los dos agentes. En ese escenario, cuanto más se preocupan los agentes por el futuro (es decir, cuanto mayor sea el factor de descuento), mayor será su incentivo para armarse hoy<sup>23</sup>.

#### **4. La administración del conflicto**

Casi nunca la mayoría de nosotros es testigo de estallidos de violencia —más allá de la televisión o el cine—. La vida común de la mayor parte de los seres humanos es abrumadoramente pacífica. Aun así, en todos lados hay muchas señales del potencial del uso de la fuerza: existen ejércitos y armamentos, policía y armas. Si bien la posibilidad de que estalle un verdadero conflicto siempre está presente, de alguna forma, se controla y se administra el conflicto. Hemos visto la posibilidad, aunque está lejos de la necesidad, de reducir los recursos destinados al conflicto cuando el futuro es importante y cuando las partes opuestas siguen acciones egoístas regulares. No obstante, existen muchos otros modos de administrar el conflicto. Finalizaremos este ensayo con una breve discusión de dos mecanismos amplios a través de los cuales las sociedades administran el conflicto: el Estado y los sistemas de creencia de las sociedades.

En general, la resolución de las demandas opuestas entre los agentes individuales se ha visto facilitada por la intervención de terceros —los ancianos de los poblados en las comunidades tradicionales; la policía, los tribunales y los pasillos de la política en los Estados modernos—. En otras palabras, el conflicto en el campo de batalla puede transformarse en las formas más «civilizadas» y, en general, menos socialmente antieconómicas de litigio y de contiendas políticas. Cómo se pasa de un nivel de conflicto a otro menos antieconómico es un tema importante para investigar, aunque apenas ha sido estudiado. Daron Acemoglu y James Robinson (1998), así como Peter Rosendorff (1998) representan dos de los primeros intentos en esa dirección. Estos autores consideran que la ampliación del sufragio



democrático en los siglos XIX y XVIII, en Gran Bretaña y en Sudáfrica, respectivamente, es una respuesta racional de las élites que ejercían el poder ante el conflicto social endémico que asolaba sus países y se esperaba que siguiera asolándolos. Las élites cedieron cierto poder político y, en consecuencia, también parte de su porción del total de la torta económica a cambio de menos conflicto y del aumento resultante del tamaño total de esa torta. En nuestra opinión, aprender más sobre los detalles de esas transiciones institucionales es mucho más importante para comprender el desarrollo económico que continuar dependiendo de los modelos existentes de crecimiento que suponen la presencia de instituciones y de mercados que funcionan a la perfección.

En sus primeras formas, el Estado fue simplemente otro contendiente en la arena del conflicto, aunque uno más grande que podía subyugar y pacificar a la mayoría de los «pequeños» contendientes en sus áreas de influencia. Hubo algunos ahorros provenientes de esta pacificación que, en general, fueron apropiados por los gobernantes, mientras que la masa de la población podía sufrir aún más privaciones que ante la ausencia de nobles y reyes<sup>24</sup>. Dichas condiciones todavía prevalecen actualmente en algunos países del tercer mundo, en los que el Estado puede describirse con precisión como depredador<sup>25</sup>.

Además de los métodos del garrote y la zanahoria que los Estados usan para administrar el conflicto, en nuestras mentes, simplemente, reside una clase más importante de mecanismos para controlar el conflicto. Los seres humanos tienen la capacidad de sentir empatía con otros y la necesidad de que exista un ser espiritual en su mundo. Estos rasgos humanos se refuerzan de muchas formas —en especial, en la niñez— en todas las sociedades. Las creencias éticas, así como las normas contra la violencia y el conflicto tienen el mismísimo fin práctico de minimizar el conflicto dentro de una comunidad, pero también entre las comunidades. Las religiones que se han extendido más allá de los confines de una comunidad también han ayudado en este sentido. No obstante, otra característica de los seres humanos es la capacidad para racionalizar casi cualquier acción con una apariencia moral. Cuando los intereses materiales son lo suficientemente altos, aun los actos más abominables en términos morales pueden justificarse y racionalizarse según sea de algún modo necesario,

aún los morales con algún giro extraño de la lógica. Tal vez, un ejemplo de esa justificación y racionalización es el que establece que el emperador o el rey es el representante de Dios en la Tierra o tiene el «Mandato del Cielo». De este modo, el gobierno absolutista adquiere el aura de gobierno divino y, por consiguiente, la «legitimidad» que hace que las personas se sometan a ese régimen. Los efectos económicos de esa ideología pueden ser significativos, a medida que la pacificación se conecta en la mente de las personas y no exige mucho gasto de los recursos reales. En los Estados-naciones modernos, la función ideológica del mandato divino está a cargo de la «comunidad imaginaria»<sup>26</sup> de los ciudadanos del Estado-nación que están unidos por un destino común.

La misma fuerza del nacionalismo que sirve para la cohesión interna y la pacificación también puede ser responsable de gran parte del conflicto que ha prevalecido en el mundo durante los dos últimos siglos. Aunque la anarquía formal del orden internacional de hoy está cada vez más mediada y regida por una creciente maraña de normas, derecho internacional (a menudo, violado por aquellos que pueden salirse con la suya —la mayoría de las veces, por los más poderosos—) y muchas organizaciones internacionales que arbitran controversias que surgen por conflictos comerciales, reglamentaciones ambientales y laborales, y la soberanía de la riqueza submarina. Al parecer, esta nueva tendencia provocó una mayor especulación sobre el hecho de que el Estado-nación está muerto en términos evolutivos. Sin embargo, si esta especulación fuera cierta, podría pasar otro siglo hasta que el Estado-nación en verdad desaparezca. Después de todo, les llevó más tiempo a los imperios absolutistas desaparecer tras la declaración de su final por parte de los pensadores de la Ilustración en el siglo XVIII. Mientras tanto, la guerra continuará dando vueltas junto con el contrato como las dos formas en las que los seres humanos y las colectividades persiguen sus respectivos intereses.

## Notas

\* Título original “Contract or war? On the Consequences of a Broader View of Self-Interest in Economics”, *The American Economist*, Vol. 44, N.º 1 (Spring, 2000), pp. 5-16. **Publicación autorizada en inglés ©2000 por The American Economist. Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.**

\*\* Este trabajo aparecerá en M. Szenberg (Ed.), *Shifting Paradigms, New Directions in Economics*, Cambridge University Press.

1. El título de esta sección se inspiró en el título de la obra de Jack Hirshleifer (1994), «El lado oscuro de la fuerza».
2. Ambos países tuvieron casi el mismo nivel de gasto militar durante la década de los noventa [ver, SIPRI (1998), Cuadro 6A4, pág. 233]; sin embargo, Colombia tuvo mucho más gastos en lo referente a policía, fuerzas paramilitares, narcotraficantes y guerrillas.
3. Ver Paul Milgrom (1988) y Paul Milgrom y John Roberts (1990) para análisis innovadores que siguen estas mismas líneas.
4. Para conocer una visión general del problema y ejemplos de todo el mundo, ver Andrei Shleifer y Robert Vishny (1997).
5. Aunque tratar a un montón de personas como un agente unitario las abstrae de las fuentes de desacuerdo entre las personas con respecto a su parte del producto asegurado y a sus contribuciones relativas para la producción y para la apropiación, agregar otra capa de conflicto aumentaría considerablemente la complejidad del modelo sin ofrecer mucho entendimiento adicional. En realidad, Stergios Skaperdas y Constantinos Syropoulos (1997), quienes les permiten a los miembros de cada grupo elegir sus asignaciones individuales para la producción, así como sus propias contribuciones para los esfuerzos de apropiación del grupo, ya que suponen que la parte del producto asegurado del grupo que le pertenece a cada miembro está predeterminada, encuentran que ni el tamaño de los dos grupos ni la distribución de un conjunto (fijo) de la dotación de fondos dentro de cada grupo es relevante para la asignación total de equilibrio de los grupos. No obstante, los resultados de Jaewoo Lee y Stergios Skaperdas (1998) indican que, si los miembros de cada grupo pudieran aportar algo de sus fondos individuales para influenciar sus propias porciones del producto asegurado del grupo, surgiría un *problema del free-rider*. El conflicto entre los miembros de un grupo por la distribución del producto asegurado de ese grupo reduciría aún más la cantidad de recursos disponibles para la producción.
6. En la literatura, muchos análisis suponen una tecnología de producción más general, en la que el producto marginal de cada asignación es positiva, decreciente y está positivamente relacionado con el nivel de otro insumo. Sin embargo, la especificación en (1) asume que la producción es separable en los dos argumentos. Por lo tanto,  $F(x_1, x_2)$  no necesita interpretarse como un proceso de producción conjunto; podría considerarse simplemente la producción total que depende de dos tecnologías separadas, una para cada agente.
7. Uno podría pensar en la porción de cada agente  $i$  como representativa de la fracción del propio producto del agente,  $A_i x_i$ , que defiende con éxito y la fracción del producto del otro agente,  $A_j x_j$  ( $i \neq j$ ), que confisca con su elección de  $g_i$ , dada la elección de armas del otro agente. Para conocer un análisis interesante que da lugar a una distinción significativa entre defensa y ofensa, ver Herschel I. Grossman y Minseong Kim (1995).

<sup>8</sup>. Skaperdas (1996) axiomatiza una clase general de funciones de éxito de concursos,  $s(g_1, g_2) = h(g_1) / [h(g_1) + h(g_2)]$ , donde  $h(g)$  es una función ascendente no negativa. Ver Hirschleifer (1989) quien considera las consecuencias de las dos formas funcionales para  $h(g)$ : (1) la *proporción o la función del éxito del poder*, donde  $h(g) = g^\eta$  y  $\eta > 0$ ; y (2) la *función logit del éxito*, donde  $h(g) = e^{\eta g}$  y  $\eta > 0$ . Para cualquier función de la proporción del éxito, incluida la que se muestra en la ecuación (2) con  $\eta = 1$ , el resultado pacífico (es decir, el resultado donde  $g_1 = g_2 = 0$ ) está indefinido. En cambio, este resultado sería posible si se adoptara una función del éxito de diferencia logística.

<sup>9</sup>. Con la adopción del supuesto de neutralidad al riesgo, las porciones de la producción de los agentes pueden interpretarse alternativamente como probabilidades de ganar el conflicto y llevarse el premio completo —es decir, la producción total; la parte perdedora no consume nada—. De acuerdo con esta interpretación, las expresiones en las ecuaciones (3) y (4) serían los *beneficios esperados* de los agentes. Para cualquier función de producción linealmente homogénea, que es creciente en cada asignación a una tasa decreciente, la neutralidad al riesgo implica que los agentes son indiferentes entre este conflicto en el que el ganador se lleva todo y aquel en el que los agentes comparten la producción total de acuerdo con las probabilidades de ganar.

<sup>10</sup>. El hecho de que existe un único equilibrio de estrategia pura, en el que ninguno de los agentes destina la totalidad de la dotación de sus fondos a las actividades apropiativas, se desprende de nuestras especificaciones de la función de éxito de combate (2) y de la tecnología de producción [ver las pruebas para especificaciones más generales en Skaperdas y Syropoulos (1997)]. Asimismo, como se mencionó antes, en nuestro modelo, no se encuentra definida la «cooperación total», donde  $g_1 = g_2 = 0$ . También podemos descartar los resultados «parcialmente cooperativos», donde  $g_1 = 0$  y  $g_2 > 0$  o  $g_1 > 0$  y  $g_2 = 0$ . Específicamente, a partir de la condición de primer orden para el agente 1 (5) como una estricta desigualdad,  $g_1 = 0$  se requiere que  $g_2 > R(A_1 + A_2) / A_2 > R$ , que no es posible. Un razonamiento similar establece que  $g_2 = 0$  no es un resultado de equilibrio en este modelo. Por lo tanto, el único equilibrio de estrategia pura (para  $g_i < R, i = 1, 2$ ) es una solución anterior.

<sup>11</sup>. Una medición de los costos indirectos del conflicto inducidos por los efectos distorsionadores de este y de la apropiación mencionados en la sección 2 brindaría, con una medición de los costos directos, una idea más completa; sin embargo, esos costos, en general, no pueden ser observados.

<sup>12</sup>. Nótese que, en el equilibrio simétrico (inicial),  $\partial^2 V / \partial g_1 \partial g_2 = \partial^2 V / \partial g_2 \partial g_1 = 0$ . Por consiguiente, el ajuste previsto realizado por cada agente en respuesta a los cambios en las productividades marginales de los agentes es independiente de los ajustes del otro agente.

<sup>13</sup>. En especial, Skaperdas (1992) adopta el supuesto de que la tecnología de producción  $F(x_1, x_2)$  es linealmente homogénea y aumenta en cada uno de los dos insumos,  $x_i (i = 1, 2)$  a una tasa decreciente y muestra cierto grado de complementariedad. Para las tecnologías del conflicto de la forma general  $s(g_1, g_2) = h(g_1) / [h(g_1) + g_2]$

donde  $h(g_1)$  es una función creciente no negativa, una restricción clave es que  $s_{11} s_1 < s_2^2$  y  $s_2^2 (1-s_1) < s_1^2$  donde  $s_i \equiv \partial s / \partial g_i \partial g_j$ . Nótese que esta condición se satisface necesariamente si  $s_{11} < 0$ , pero no se exige la imposición de la concavidad a la tecnología del conflicto.

<sup>14</sup>. Para permitir esa posibilidad, las restricciones de recursos podrían escribirse como  $R = a_i x_i + g_i$ , donde  $a_i > 0$  para  $i = 1, 2$ . Entonces, una mayor eficiencia para transformar la dotación de fondos en  $x_i$  para el agente  $i$  se vería reflejada en un menor valor de  $a_i$ .

<sup>15</sup>. Con las restricciones de recursos, las soluciones que aparecen en la ecuación (7) implican que el agente más poderoso (el número 2 dada  $A_1 > A_2$ ) preferirá el conflicto si y solo si  $A_2 (A_1 - 3A_2) - 4A_1^2 > 0$ . Es más probable que se satisfaga esta condición cuanto más grande es  $A_1$ , dado  $A_1$ , siempre que  $A_1 > 2A_2$ . Sin embargo, una condición necesaria es que  $A_1 > 3A_2$ .

<sup>16</sup>. Recordemos que, en la Figura 1, todas las distribuciones del triángulo  $CB_1B_2$  (sin incluir C) representan mejoras de Pareto relativos al equilibrio de conflicto. Ver Garfinkel y Lee (próximo a publicarse), quienes estudiaron el conflicto en un escenario un tanto distinto. En especial, los agentes con preferencias disímiles pueden asignar recursos en un intento de inducir al decisor político a elegir una política de gasto de impuestos que encuentren más atractiva. Si bien generalmente se piensa que esta forma de conflicto (es decir, *lobby*) es costosa, Garfinkel y Lee muestran que, si las preferencias no son demasiado diversas, hacer *lobby* podría dar lugar a un mejor resultado desde una perspectiva vinculada con el bienestar social cuando la política ya está distorsionada por la incapacidad del responsable de formular las políticas para comprometerse con la política futura. Esta distorsión sola transmite un sesgo positivo en los impuestos, lo que supone que los que tienen mayores incentivos para hacer *lobby* son justamente aquellos agentes que prefieren impuestos más bajos. Por consiguiente, la «distorsión» que se le atribuye al *lobby* tiende a compensar el sesgo positivo hacia los impuestos y el gasto público, debido a la incapacidad del decisor político para comprometerse con la política futura. Sin embargo, el resultado solo es el segundo mejor en el sentido de que algunos recursos se «desperdician» en el proceso de hacer *lobby*.

<sup>17</sup>. Sin embargo, la falta de esa cooperación en el equilibrio de este modelo no es un resultado sólido [ver, por ejemplo, Skaperdas (1992) y Neary (1996)]. En cambio, es un artefacto de nuestras simples especificaciones. En términos más generales, según la especificación de la tecnología del conflicto y la tecnología de producción, el equilibrio en el que los agentes se comportan de manera no cooperativa podría ser total o parcialmente cooperativo. Skaperdas (1992) demuestra que es más probable que se apoye la cooperación total cuando la tecnología del conflicto es lo suficientemente ineficaz (en el sentido de que  $\partial s / \partial g_i$  evaluado a  $g_1 = g_2 = 0$  es más chico que cierto valor crítico) y las productividades marginales del agente evaluadas con una cooperación total están lo suficientemente cerca las unas de las otras. Es más probable que la cooperación parcial surja en el equilibrio cuando la tecnología del conflicto es bastante ineficaz (pero no tanto como es necesario para la cooperación total) y los productos marginales de los dos agentes evaluados en la cooperación total son lo suficientemente diversos.

<sup>18</sup>. Puesto que la tecnología del conflicto no está definida a  $g_1=g_2=0$ , no podemos analizar la compatibilidad del incentivo de un acuerdo con  $\alpha=0$ .

<sup>19</sup>. Sustituir  $g_2 = \alpha R$  en la condición de primer orden (5) del agente 1 y después resolver para  $g_1$ , muestra que la solución *de engaño* del agente 1 es  $g = (\sqrt{2\alpha - \alpha})R > \alpha R$ . Cálculos análogos muestran la misma solución de engaño para el agente 2.

<sup>20</sup>. Aun si adoptáramos el supuesto de que esas instituciones existen (por ejemplo, un sistema judicial), se tendrían que desviar recursos adicionales de la producción para que la aplicación fuera eficaz (por ejemplo, las costas judiciales y los honorarios de los abogados). Dado que, a menudo, la aplicación no es perfecta ni sin costo, cierto grado de conflicto permanece aunque la estructura del «juego» es diferente. Retomamos esto y las cuestiones relacionadas en la sección 4.

<sup>21</sup>. Para un análisis más completo de amenazas y castigos que identifican otros parámetros clave para determinar cuánto conflicto se puede evitar en equilibrio, ver Garfinkel (1990).

<sup>22</sup>. Nótese que, en el caso del horizonte infinito, la posibilidad de renegociación entre los dos agentes en el futuro para hacer borrón y cuenta nueva, si uno decidirá engañar, provocaría igualmente el desentrañamiento de esta solución.

<sup>23</sup>. Garfinkel (1994) obtiene un resultado análogo sobre el factor de descuento. Este autor se centra principalmente en un único Estado democrático, en el que existe cierto desacuerdo acerca de la composición de la producción pacífica (bienes de consumo privado contra bienes de consumo público); sin embargo, no hay desacuerdo alguno sobre el gasto en armamento, lo que le permite a la nación asegurar recursos para el próximo periodo (dado la asignación en armamento de otra nación). En este escenario, la incertidumbre electoral vinculada con la competencia entre dos partidos políticos (cada uno representa a un grupo específico del electorado) imparte un sesgo negativo en la asignación para armamento de la nación. En otras palabras, la posibilidad de ser reemplazado por otro responsable de formular las políticas con diferentes preferencias evita que quien ocupa hoy el cargo internalice totalmente los beneficios de gastar hoy en armamento obtenidos más allá del periodo electoral actual. De este modo, la incertidumbre electoral, al igual que un factor de descuento más pequeño, reduce el incentivo de una nación de armarse, lo que, a su vez, disminuye la intensidad del conflicto entre naciones.

<sup>24</sup>. Martin McGuire y Mancur Olson (1996) afirmaron que todos se benefician con la presencia de un rey; sin embargo, Boaz Moselle y Ben Polak (1999), así como Kai Konrad y Stergios Skaperdas (1999) identifican las circunstancias en las que la presencia de un rey puede provocar un resultado peor para todos excepto el rey, a pesar del nivel más alto de seguridad que puede brindar el rey.

<sup>25</sup>. Para conocer las condiciones que inducen ese comportamiento por parte de los gobernantes, ver James Robinson (1997). Para un análisis económico profundo del gobierno dictatorial en general, ver Ronald Wintrobe (1998).

<sup>26</sup> El término se lo debemos a Benedict Anderson (1991) que encuentra el origen del nacionalismo en la ampliación de los medios de comunicación impresos.

## Referencias

- Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (Diciembre de 1998). *Why Did the West Extend the Franchise? Democracy, Inequality and Growth in Historical Perspective*. Departamento de Economía, MIT.
- Anderson, B. (1983). *Imagined Communities. Reflection on the Origin and Spread of Nationalism*. Edición revisada (1991). Nueva York: Verso.
- Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books.
- Bush, W. C. y Mayer, L. S. (Agosto de 1974). Some Implications of Anarchy for the Distribution of Property. *Journal of Economic Theory*, 8(2), 401-12.
- Easterly, W. y Levine, R. (Noviembre de 1997). Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1203-50.
- Edgeworth, F. Y. (1881). *Mathematical Psychics*. Londres: C. Kegan Paul & Co.
- Garfinkel, M. R. (Marzo de 1990). Arming as a Strategic Investment in a Cooperative Equilibrium. *American Economic Review*, 80(1), 50-68.
- (Diciembre de 1994). Domestic Politics and International Conflict. *American Economic Review*, 84(5), 1292-1309.
- Garfinkel, M. R. y Lee, J. Political Influence and the Dynamic Consistency of Policy. *American Economic Review*, próximo a publicarse.
- Grossman, H. I. y Kim, M. (Diciembre de 1995). Swords or Plowshares? A Theory of the Security of Claims to Property. *Journal of Political Economy*, 103(6), 1275-88.
- Haavelmo, T. (1954). *A Study in the Theory of Economic Evolution*. Ámsterdam: North-Holland.
- Hirshleifer, J. (Agosto de 1988). The Analytics of Continuing Conflict. *Synthese*, 76(2), 201-33.
- (Noviembre de 1989). Conflict and Rent Seeking Functions: Ratio vs. Difference Models of Relative Success. *Public Choice*, 63(2), 101-12. Segunda publicación (Noviembre de 1991), 177-200.
- (Enero de 1994). The Dark Side of the Force. *Economic Inquiry*, 32(1), 1-10.
- Konrad, K. A. y Skaperdas, S. (1999). *The Market for Protection and the Origin of the State*. Departamento de Economía, Universidad de California-Irvine.
- Lee, J. y Skaperdas, S. (1998). Workshops or Barracks? Productive versus Enforcive Investment and Economic Performance. En M. R. Baye (Ed.), *Advances in Applied Microeconomics*. Stamford, Connecticut: JAI Press.

McGuire, M. y Olson, M. (Marzo de 1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economics Literature*, 34(1), 72-96.

Moselle, B. y Polak, B. (1999). *A Model of a Predatory State*. Departamento de Economía, Universidad de Yale.

Milgrom, P. (Febrero de 1988). Employment Contracts, Influence Activities, and Efficient Organization Design. *Journal of Political Economy*, 96(2), 42-60.

Milgrom, P. y Roberts, J. (Mayo de 1990). The Efficiency of Equity in Organizational Decision Processes. *American Economic Review*, 90(2), 154-59.

Neary, H. M. (Julio de 1996). Equilibrium Structure in an Economic Model of Conflict. *Economic Inquiry*, 35(3), 480-94.

Robinson, J. A. (1997). *When is the State Predatory?* Departamento de Economía, Universidad del Sur de California.

Rodrik, D. (Enero de 1998). *Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses*. Documento de Trabajo N.º 6350 del NBER.

Rosendorff, B. P. (1998). *The Transition in South Africa*. Departamento de Economía, Universidad del Sur de California.

Shleifer, A. y Vishny, R. (Junio de 1997). A Survey of Corporate Governance. *Journal of Finance*, 52(2), 737-83.

Skaperdas, S. (Septiembre de 1992). Cooperation, Conflict, and Power in the Absence of Property Rights. *American Economic Review*, 82(4), 720-39.

— (Febrero de 1996). Contest Success Functions. *Economic Theory*, 7(2), 283-90.

Skaperdas, S. y Syropoulos, C. (Mayo de 1996). Can the Shadow of the Future Harm Cooperation? *Journal of Economic Behavior and Organization*, 29(3), 355-72.

— (Febrero de 1997). The Distribution of Income in the Presence of Appropriative Activities. *Economica*, 64, 101-17.

SIPRI (Siglas en inglés de Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo). (1998). Anuario de 1998. *Armaments, Disarmament, and International Security*. Oxford: Oxford University Press.

Wintrobe, R. (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. Nueva York: Cambridge University Press.



## Explicaciones racionalistas de la guerra\*

James D. Fearon

---

El enigma central acerca de la guerra, y también la principal razón por la cual la estudiamos, es que las guerras son costosas y, sin embargo, vuelven a suceder. Los académicos han intentado resolverlo con tres tipos de argumentos. Primero, se puede afirmar que las personas (y los líderes de los Estados, en particular) son, a veces o siempre, irracionales. Están sujetas a sesgos y a patologías que las llevan a ignorar los costos de la guerra o a malinterpretar cómo sus acciones la producen. Segundo, los líderes que ordenan la guerra gozan de sus beneficios, pero no pagan sus costos, que son padecidos por los soldados y por los ciudadanos. Tercero, incluso los líderes racionales, quienes consideran los riesgos y los costos de la guerra, pueden terminar combatiendo de todos modos.

El presente artículo se centra en los argumentos del tercer tipo, a los que llamaré «explicaciones racionalistas»<sup>1</sup>. Estas abundan en la literatura sobre conflicto internacional y asumen una gran variedad de formas específicas. Asimismo, al menos por dos motivos, muchos académicos dieron cierto puesto de honor a las explicaciones racionalistas. En primer lugar, los historiadores y politólogos que estudiaron los orígenes de guerras particulares, en general, arribaron a la conclusión de que la guerra puede ser una alternativa racional para los líderes que actúan en interés de sus Estados —descubren que los beneficios esperados de la guerra, a menudo, tienen mayor peso que los costos esperados, a pesar de lo lamentable que puede ser—. En segundo lugar, se piensa que el

paradigma dominante en la teoría de las relaciones internacionales, el neorrealismo, avanza gracias a los argumentos racionalistas sobre las causas de la guerra o incluso depende de ellos. De hecho, si ninguna explicación racionalista para la guerra es sostenible teórica o empíricamente, tampoco lo es el neorrealismo. Por lo tanto, las causas de la guerra recaen en los defectos de la naturaleza humana o de Estados particulares, y no en el sistema internacional como sostienen los neorrealistas. Lo que aquí menciono como «explicaciones racionalistas para la guerra» bien podría denominarse «explicaciones neorrealistas»<sup>2</sup>.

Este artículo intenta proporcionar una exposición clara de lo que es una explicación racionalista para la guerra y caracterizar el conjunto completo de explicaciones racionalistas que son tanto teóricamente coherentes como empíricamente plausibles. Debería resultar obvio que este ejercicio teórico debe realizarse antes de testear las explicaciones racionalistas contra las alternativas —no podemos hacerlo a menos que sepamos qué es una explicación racionalista—. Podría decirse que el ejercicio también es fundacional para el neorrealismo. A pesar de su importancia, la teoría neorrealista carece de una explicación planteada con claridad y concebida totalmente para la guerra. Como sostendré más adelante, no es suficiente decir que en una anarquía nada impide a los Estados usar la fuerza o que esta los obliga a depender de la autosuficiencia, que genera desconfianza mutua y (mediante el modelo espiral o dilema de seguridad) conflicto armado. Tampoco las diversas referencias a errores de cálculos, el fracaso de la disuasión debido a fuerzas inadecuadas o amenazas increíbles, las consideraciones preventivas y previsoras o el *free-riding* en las alianzas equivalen a explicaciones racionalistas coherentes teóricamente para la guerra.

Mi principal argumento es que, al observar con detenimiento, ninguno de los principales argumentos racionalistas expresados en la literatura se sostiene como una explicación, porque nadie aborda o resuelve adecuadamente el enigma central: la guerra es costosa y riesgosa, por lo que los Estados racionales deberían tener incentivos para encontrar acuerdos negociados que todos preferirán al riesgo de la guerra. La falla común de los argumentos racionalistas estándares es que no pueden abordar o explicar qué evita que los líderes alcancen acuerdos *ex ante* (preguerra)

que impediría los costos y los riesgos del enfrentamiento armado. Una explicación racionalista coherente para la guerra debe hacer más que dar razones de por qué el conflicto armado podría parecer una opción atractiva a un líder racional en ciertas circunstancias —debe mostrar por qué los Estados son incapaces de encontrar un resultado alternativo a luchar, que ambos preferirían—.

Para resumir lo que vendrá, el artículo considerará cinco argumentos racionalistas sostenibles en la literatura sobre las causas de la guerra. A estos argumentos, que se discuten con detalle más adelante, se les dan los siguientes títulos: (1) anarquía; (2) beneficios esperados superiores a costos esperados; (3) guerra racional preventiva; (4) error de cálculo racional por falta de información; (5) error de cálculo racional o desacuerdo sobre poder relativo. Sostengo que los primeros tres argumentos simplemente no abordan la pregunta sobre qué evita que los líderes de los Estados negocien un acuerdo que impediría los costos de la lucha. El cuarto y el quinto argumentos plantean la cuestión sosteniendo que los líderes racionales pueden fallar en un acuerdo negociado superior cuando la falta de información los lleva a calcular erróneamente el poder relativo o la determinación. No obstante, como se establece generalmente, ningún argumento explica qué impide que los líderes racionales usen la diplomacia u otras formas de comunicación para evitar esos costosos errores de cálculos.

Si estos argumentos estándares no resuelven el enigma en términos racionalistas, ¿qué lo hace? Propongo tres respuestas justificables, que adoptan la forma de mecanismos generales o lógica causal, que funcionan en muchos contextos internacionales más específicos<sup>3</sup>. En el primer mecanismo, los líderes racionales pueden ser incapaces de encontrar un acuerdo negociado mutuamente preferible, debido a la *información privada* sobre las capacidades relativas o la determinación y los *incentivos para tergiversar* esa información. Los líderes conocen cuestiones sobre sus capacidades militares y su buena voluntad para luchar que otros Estados desconocen, por lo que, en situación de negociación, pueden tener incentivos para tergiversar esa información privada con el objeto de obtener un mejor acuerdo. Muestro que, dados estos incentivos, la comunicación puede no permitirles a los líderes racionales aclarar el poder

relativo o determinación sin generar un riesgo real de guerra. Esto no es solo una cuestión de error de cálculo a causa de mala información, sino una dinámica estratégica específica que surge de combinar información asimétrica e incentivos para fingir.

Segundo, los Estados dirigidos racionalmente pueden ser incapaces de llegar a un acuerdo que ambos prefieran con respecto a la guerra por *problemas de compromiso*, situaciones en las que las negociaciones mutuamente preferibles son inalcanzables porque uno o más Estados tienen un incentivo para incumplir los términos. Si bien la anarquía (entendida como falta de autoridad capaz de confeccionar acuerdos) es citada rutinariamente como causa de la guerra en la literatura, resulta complejo encontrar explicaciones para saber con exactitud por qué la incapacidad para hacer compromisos debería implicar que la guerra a veces sucederá. En otras palabras, ¿qué son los mecanismos específicos y empíricamente identificables por los cuales la incapacidad para comprometerse torna imposible para los Estados alcanzar acuerdos que evitarían los costos de la guerra? Identifico tres de esos mecanismos específicos, al sostener que la guerra preventiva entre los Estados racionales surge de un problema de compromiso y no de un incremento del poder diferencial *per se*.

Considero que el tercer tipo de explicación racionalista es menos convincente que los dos primeros, aunque es sostenible en términos lógicos. Los Estados bien pueden ser incapaces de encontrar un acuerdo pacífico que ambos prefieren por *indivisibilidades de los asuntos*. Tal vez, algunos asuntos, por su propia naturaleza, simplemente no admitirán compromiso. Aunque ningún ejemplo es totalmente convincente, los asuntos que podrían presentar indivisibilidad incluyen el aborto en la política interior y el problema de qué príncipe ocupaba el trono de, digamos, España, en la política internacional de los siglos XVIII y XIX. En principio, la indivisibilidad de los asuntos podría hacer que la guerra sea racional por la obvia razón de que si el asunto permite solo una cantidad finita de resoluciones, podría suceder que ninguna esté dentro del rango en el que ambos Estados prefieren combatir. Sin embargo, los asuntos por los que los Estados, en general, negocian son complejos y multidimensionales; los pagos adicionales o las conexiones con otros asuntos, a menudo, son posibles; y, en principio, los Estados podrían

alternar o aleatorizar entre una cantidad fija de soluciones posibles para una disputa. Por lo general, los asuntos internacionales tendientes a la guerra pueden ser *eficazmente* indivisibles, pero la causa de esta indivisibilidad yace en los mecanismos políticos internos o de otro tipo y no en la naturaleza de los propios asuntos.

En la primera sección del artículo, discuto el enigma planteado por el hecho de que la guerra es costosa. Mediante el uso de una simple formalización del problema de negociación que enfrentan los Estados en conflicto, muestro que, en condiciones muy amplias, las negociaciones existirán y los Estados verdaderamente racionales las preferirán a un enfrentamiento riesgoso y costoso. La segunda sección esgrime que los errores de cálculos racionales del poder relativo o de la determinación pueden deberse a la información privada y luego considera cómo puede resultar la guerra a partir de combinar información privada e incentivos para tergiversarla en la negociación. En la tercera sección, discuto los problemas de compromiso como la segunda clase de explicaciones racionalistas justificables para la guerra. En toda la sección, especifico argumentos teóricos con representaciones simples de juego teórico y evalúo la plausibilidad con ejemplos históricos.

Antes de comenzar, debería aclarar que no estoy presentando los problemas de compromiso ni la información privada y los incentivos para tergiversarla como explicaciones completamente novedosas, y que se proponen aquí por primera vez, para la guerra. La literatura sobre las causas de la guerra es enorme, por lo que estas ideas, combinadas con un sinnúmero de otras, pueden encontrarse en varias formas. La principal tarea teórica que enfrentan quienes estudian la guerra no es agregar argumentos y conjeturas a la larga lista que ya existe, sino desarmar y rearmar estos diversos argumentos en una teoría coherente adecuada para guiar la investigación empírica. Con este fin, sostengo que cuando se mira con detenimiento el problema de explicar cómo la guerra podría ocurrir entre Estados unitarios y verdaderamente racionales, se descubre que, en realidad, solo hay dos modos de hacerlo. Las distintas explicaciones racionalistas o neorrealistas que, en general, se encuentran en la literatura fracasan por dos razones. Primero, muchos ni siquiera abordan la pregunta relevante —¿qué impide a los Estados establecer un acuerdo que ambos preferirían a una

guerra?—. No lo hacen porque se adopta generalizada e incorrectamente el supuesto de que los Estados racionales pueden enfrentar una situación de punto muerto, en la que no existe ningún acuerdo que ambas partes preferirían a una guerra<sup>4</sup>. Segundo, los argumentos racionalistas que abordan el interrogante —como en (4) y (5)— no llegan muy lejos al contestarlo. Cuando están totalmente desarrollados, demuestran ser uno de los dos mecanismos principales que aquí se presentan: un problema de compromiso o un problema de la información privada y de los incentivos para tergiversarla. Sostendré que estos dos mecanismos brindan las bases para una teoría racionalista o neorrealista de la guerra.

## El enigma

La mayoría de los historiadores y politólogos que estudian la guerra descartan por simplista la visión de que todas las guerras deben ser no deseadas porque conllevan destrucción y sufrimiento. En cambio, la mayoría acuerda que, mientras unas pocas guerras pudieron haber sido no deseadas por los líderes que las provocaron —la Primera Guerra Mundial se propone, a veces, como ejemplo—, muchas guerras o quizá la mayoría de ellas simplemente fueron queridas. Los líderes involucrados vieron en la guerra una apuesta costosa, pero que valía la pena<sup>5</sup>.

Asimismo, muchos académicos consideran que las guerras deseadas pueden explicarse fácilmente desde una perspectiva racionalista. Se piensa que estas son Pareto eficientes —ocurren cuando no existen acuerdos negociados que ambas partes preferirían al riesgo del conflicto militar—. El saber convencional sostiene que mientras esta situación puede ser trágica, es totalmente posible entre Estados dirigidos por líderes racionales que consideran los costos y los riesgos de combatir. Se piensa que las guerras no deseadas, que suceden a pesar de la existencia de acuerdos que ambas partes prefieren al conflicto, plantean más que un enigma, pero uno que se puede resolverse y también es bastante extraño.

La distinción convencional entre guerras deseadas y no deseadas malinterpreta el enigma que plantea la guerra. La razón es que la concepción estándar no diferencia entre dos tipos de eficiencia —*ex ante* y *ex post*—. Siempre que ambas partes soporten ciertos costos por combatir,

las guerra siempre será ineficiente *ex post* —a ambas partes les hubiera ido mejor si hubieran podido alcanzar la misma determinación final sin padecer los costos (o pagando costos más bajos)—. Esto es así aun si los costos de luchar son pequeños o si una o ambas partes consideró que los potenciales beneficios eran mayores que los costos, dado que estos existen igual. A menos que los Estados disfruten de combatir por sí mismo, como bien de consumo, la guerra es ineficiente *ex post*.

Desde una perspectiva racionalista, el enigma central sobre la guerra es precisamente esta ineficiencia *ex post*. Antes de luchar, ambas partes saben que la guerra acarreará algunos costos y, aun si esperan obtener beneficios compensadores, todavía tienen un incentivo para evitar los costos. Entonces, la pregunta central es: ¿qué impide que los Estados en disputa alcancen un acuerdo *ex ante* para evitar los costos que saben tendrán que pagar *ex post* si van a la guerra? Dar una explicación racionalista para la guerra equivale a responder esta pregunta.

Tres de los argumentos racionalistas más comunes y más usados de la literatura no abordan ni responden directamente la pregunta. Estos son los argumentos de la anarquía, la guerra preventiva y la utilidad positiva esperada.

### **Anarquía**

Desde el influyente libro *El hombre, el Estado y la guerra*, de Kenneth Waltz, la naturaleza anárquica del sistema internacional es citada rutinariamente como causa principal de la guerra o como explicación de su recurrencia. Waltz sostenía que en la anarquía, sin una autoridad supranacional que establezca y haga cumplir la ley, «la guerra sucede porque no hay nada que la prevenga (...). Entre los Estados, al igual que entre los hombres, no hay un ajuste automático de intereses. Ante la carencia de una autoridad suprema, existe la posibilidad constante de que los conflictos se resuelvan por la fuerza»<sup>6</sup>.

El argumento focaliza nuestra atención en una diferencia fundamental entre política interna e internacional. En un Estado bien ordenado, las potenciales represalias de un gobierno central descartan —o, al menos,

hacen muy peligrosa— la violencia organizada como una estrategia. En cambio, en las relaciones internacionales, no existe agencia que pueda creíblemente amenazar con represalias por el uso de la fuerza para resolver disputas<sup>7</sup>. La afirmación es que sin esa amenaza creíble, la guerra, a veces, parecerá la mejor opción para los Estados con intereses en conflicto.

Si bien no dudo de que la condición de anarquía da cuenta de las principales diferencias entre la política interna e internacional y que fomenta tanto el temor al conflicto militar como las oportunidades para que surja, la perspectiva estándar del argumento no es suficiente para explicar por qué las guerras ocurren y vuelven a ocurrir. En la anarquía, nada les impide a los Estados usar la fuerza si así lo desean. Sin embargo, si hacerlo es una opción costosa, sin importar el resultado, ¿por qué se utiliza? ¿De qué modo la falta de una autoridad central impide que los Estados negocien acuerdos que ambas partes preferirían al enfrentamiento armado? Como se expresa en general, el argumento de que la anarquía brinda una explicación racionalista para la guerra no aborda este interrogante ni soluciona el problema planteado por la ineficiencia *ex post* de la guerra.

Debería agregarse que tampoco lo hacen los argumentos relacionados que invocan el dilema de la seguridad, el hecho de que en la anarquía, los esfuerzos de un Estado para ser más seguro pueden tener el efecto no deseado pero inevitable de hacer que otro Estado sea menos seguro<sup>8</sup>. Por sí mismo, este hecho nada dice de la disponibilidad o la viabilidad de las negociaciones pacíficas que evitarían los costos de la guerra. Se necesitan argumentos más elaborados, pero los que en general se proponen no conciben la negociación ni abordan el enigma de los costos. Por ejemplo, consideremos un escenario en espiral en el que un Estado inseguro aumenta su armamento y provoca que otro se sienta tan inseguro que decide atacar. Si el primer Estado anticipó la reacción que produjo la guerra, entonces, por sí mismo este es un argumento de punto muerto; más adelante, discuto en contra de esto. Si el primer Estado no anticipó la guerra y no la quería, el problema parecería ser un error de cálculo y no anarquía, por lo que necesitamos saber por qué la señalización y la negociación no pudieron resolverlo. Como esgrimió Robert Jervis, la anarquía y el dilema de la seguridad bien pueden fomentar las carreras armamentistas y la competencia territorial<sup>9</sup>. Sin embargo, salvo las referencias esporádicas al



problema de la guerra preventiva, los argumentos estándares del dilema de la seguridad no abordan de forma explícita la pregunta de por qué la incapacidad de hacer compromisos debería conducir necesariamente a la guerra entre Estados racionales<sup>10</sup>.

Más adelante, sostendré que, de hecho, la anarquía está involucrada como causa de tipo específico del conflicto militar (por ejemplo, la guerra preventiva y previsoras y, en algunos casos, la guerra por territorio estratégico). No obstante, a diferencia de los argumentos estándares, mostrar cómo la anarquía supone una explicación racionalista coherente conlleva describir el mecanismo específico por el cual la incapacidad de los Estados para redactar contratos ejecutables hace inalcanzable la negociación pacífica que ambas partes preferiría.

### **Guerra preventiva**

A menudo, se sostiene que si un poder en decadencia espera ser atacado por un poder creciente en el futuro, una guerra preventiva en el presente puede ser racional. Sin embargo, por lo general, los argumentos sobre la guerra preventiva no consideran si los poderes crecientes o en decadencia pueden llegar a un acuerdo, quizá a lo largo del tiempo, que dejaría a ambas partes mejor que una costosa y riesgosa guerra preventiva<sup>11</sup>. Sin duda, existen los incentivos para ese acuerdo. El Estado creciente no debería desear ser atacado mientras es relativamente débil, entonces, ¿qué le impide ofrecer concesiones en el presente y en el futuro que harían que el Estado en decadencia prefiera no atacar? Además, si la guerra es ineficiente y si ambas partes prefieren negociar a combatir, ¿por qué el poder en decadencia debería racionalmente temer ser atacado en el futuro? El argumento estándar adopta el supuesto de que un cambio anticipado en el equilibrio de poder puede por sí mismo ser suficiente para hacer racional la guerra, pero esto no es así.

### **Utilidad positiva esperada**

Quizá, la explicación racional informal más común que se encuentra en la literatura es que la guerra puede suceder cuando dos Estados estiman que los beneficios esperados de luchar tienen más peso que los costos

esperados. Como Bruce Bueno de Mesquita sostuvo en una formalización influyente de esta idea, la guerra puede ser racional si ambas partes tienen una utilidad positiva esperada por la que luchar, es decir, si la utilidad esperada de la guerra (beneficios esperados menos costos) es mayor que la utilidad esperada de permanecer en paz<sup>12</sup>.

En general, las versiones informales del argumento de la utilidad esperada no abordan la pregunta de cómo y bajo qué condiciones puede ser posible que dos Estados prefieran el costoso riesgo de la guerra a un acuerdo negociado. Las versiones formales han tendido a evitar ese interrogante mediante varios supuestos restrictivos y, a veces, no racionalistas. Para respaldar estas afirmaciones, necesito ser más preciso sobre el argumento de la utilidad esperada.

### **¿Cuándo existirán acuerdos que ambas partes prefieran a la guerra?**

Esta sección considera la pregunta de si dos Estados racionalmente liderados podrían preferir la guerra a cualquier acuerdo negociado, y cuándo lo harían.

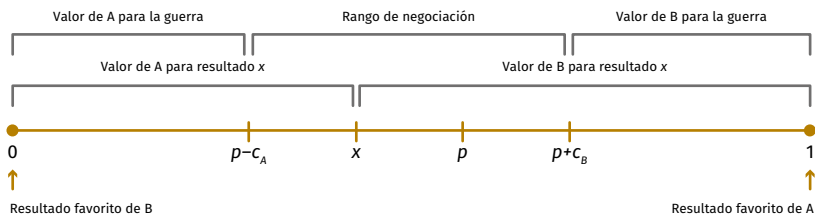
Dados dos Estados, A y B, que tienen preferencias por un conjunto de asuntos representado por el intervalo  $X = [0,1]$ . El Estado A prefiere resoluciones de asuntos más cercanas a 1, mientras que el B prefiere resultados más cercanos a 0. Dejemos que las utilidades del Estado para el resultado  $x \in X$  sea  $u_A(x)$  y  $u_B(1-x)$  y asumamos por ahora que  $u_A(\cdot)$  y  $u_B(\cdot)$  son continuos, crecientes y débilmente cóncavos (es decir, neutrales al riesgo o adversos al riesgo). Sin perder ninguna generalidad, podemos establecer  $u_i(1) = 1$  y  $u_i(0) = 0$  para ambos Estados ( $i = A, B$ ). Para ser concretos, podríamos pensar que  $x$  representa la proporción de todo el territorio entre A y B que está controlado por A.

Con el fin de decir si el conjunto  $X$  contiene acuerdos negociados que ambas partes preferirían al conflicto, debe ser posible expresar cómo los Estados evalúan la opción militar contra esos resultados. Casi todos los analistas de guerra han remarcado que la guerra es un riesgo cuyo resultado puede ser determinado por eventos aleatorios o imprevisibles<sup>13</sup>. Como Bueno de Mesquita sostuvo, esto hace que la utilidad esperada sea un candidato

natural<sup>14</sup>. Adoptemos el supuesto de que si los Estados luchan en una guerra, el Estado A prevalece con una probabilidad de  $p \in [0, 1]$  y que el ganador logra elegir su resultado favorito en el asunto. Se desprende que la utilidad esperada de A para la guerra es  $pu_A(1) + (1-p)u_A(0) - c_A$ , o  $p - c_A$ , donde  $c_A$  es la utilidad del Estado A para los costos de una guerra. Asimismo, la utilidad esperada del Estado B para la guerra será  $1 - p - c_B$ . Dado que consideramos teorías racionalistas para la guerra, asumimos que  $c_A$  y  $c_B$  son positivos. Así, la guerra se representa como una lotería costosa (nótese que, en esta formulación, los términos  $c_A$  y  $c_B$  capturan no solo los valores de los Estados para los costos de la guerra, sino también el valor que le otorgan a ganar o perder en los asuntos en juego. En otras palabras,  $c_A$  refleja los costos del Estado A para la guerra en relación con cualquier beneficio posible. Por ejemplo, si los dos Estados ven poco beneficioso ganar una guerra contra el otro,  $c_A$  y  $c_B$  serán grandes aunque ninguno espere sufrir un daño considerable en la guerra).

Ahora podemos responder la pregunta que planteamos antes. El siguiente resultado es fácilmente demostrable: dados los supuestos expresados en los dos últimos párrafos, siempre existe un conjunto de acuerdos negociados que ambas partes prefieren a enfrentarse<sup>15</sup>. Formalmente, existe un subconjunto de  $X$  tal que para cada resultado  $x$  de este conjunto,  $u_A(x) - p - c_A$  y  $u_B(1-x) - 1 - p - c_B$ . A modo de ejemplo, en el caso de la neutralidad al riesgo, donde  $u_A(x) = x$  y  $u_B(1-x) = 1-x$ , ambos Estados preferirán estrictamente cualquier acuerdo pacífico en el intervalo  $(p - c_A, p + c_B)$  a luchar. Este intervalo representa el rango de la negociación, con  $p - c_A$  y  $p + c_B$  como los niveles de reserva que lo delimitan. Se representa un caso de neutralidad al riesgo en la Figura 1.

Figura 1. Rango de negociación



Es digno de machacar este resultado simple pero importante con un poco de intuición. Adoptemos el supuesto de que dos personas (o Estados) negocian para dividirse USD 100 —si pueden llegar a un acuerdo sobre cómo repartirlos que puedan respetar—. No obstante, a diferencia de los escenarios económicos usuales, en este ejemplo de relaciones internacionales, los actores también tienen una opción externa<sup>16</sup>. Para un precio de USD 20, puede ir a la guerra, en cuyo caso cada actor tiene un 50 % de posibilidades de ganar los USD 100. Esto implica que el valor esperado de la opción guerra es de USD 30 ( $0,5 \cdot 100 + 0,5 \cdot 0 - 20$ ) para cada parte, de manera que si los actores son neutrales al riesgo, ninguno de los dos debería estar dispuesto a aceptar menos de USD 30 en la negociación. Sin embargo, nótese que todavía hay un rango de resultados pacíficos negociados de (USD 31, USD 69) a (USD 69, USD 31) que hace que ambas partes estén estrictamente mejor que la opción guerra. La aversión al riesgo tenderá a aumentar aún más el rango; de hecho, aunque los líderes no afrontaran ningún costo para la guerra, seguirá existiendo un conjunto de acuerdos que ambas partes prefieren a un enfrentamiento armado, siempre que ambos sean adversos al riesgo respecto de esos asuntos. En realidad, los costos y los riesgos de luchar abren una «brecha» de soluciones negociadas que los Estados neutrales al riesgo y adversos al riesgo preferirán al riesgo del conflicto. La existencia de este rango de negociación *ex ante* proviene del hecho de que la guerra es ineficiente *ex post*.

Se necesitan tres supuestos fundamentales para el resultado, ninguno de los cuales parece particularmente fuerte. Primero, los Estados saben que hay cierta probabilidad verdadera  $p$  de que un Estado gane una contienda militar. Como se discute más adelante, podría ser que los Estados tengan estimaciones contradictorias de la probabilidad de una victoria y, si ambas partes son optimistas sobre sus posibilidades, eso puede complicar el rango de la negociación. Sin embargo, aun si los Estados tuvieran estimaciones privadas y contradictorias de lo que sucedería en una guerra, si son racionales, deberían saber que puede haber solo una probabilidad cierta de que uno o el otro prevalezca (tal vez, diferente a su propia estimación). De este modo, los Estados racionales deberían saber que, de hecho, debe existir un conjunto de acuerdos que todos preferirán al enfrentamiento.

Segundo, se asume que los Estados son adversos o neutrales al riesgo en estos asuntos. Dado que la actitud del riesgo se define en relación con un parámetro subyacente (como el dinero en la economía), el significado fundamental de este supuesto depende del contexto de negociación. Librementemente, dice que los Estados prefieren un reparto 50-50 o compartir lo que haya en juego (en el parámetro que sea, si lo hay) a una posibilidad 50-50 a todo o nada, donde esto alude al valor de ganar o perder una guerra. En verdad, significa que a los líderes no les gusta arriesgarse cuando el riesgo de pérdida es no ganar una guerra, que parece plausible dada la presunción de que los líderes de los Estados desean conservar territorio y poder. Un líder que acepta el riesgo es similar a un jugador compulsivo —dispuesto a admitir una secuencia de riesgos cuyo resultado esperado es eliminar el Estado y el régimen—. Aun si admitimos a ese líder como racional, parece dudoso que muchos hayan sostenido esas preferencias (Adolf Hitler sería una posible excepción).

Por último, se adoptó el supuesto de que existe un rango continuo de acuerdos pacíficos (de 0 a 1). En otras palabras, los asuntos en disputa son perfectamente divisibles, de manera que siempre haya negociaciones posibles entre los niveles de reserva de los Estados  $p - c_A$  y  $p + c_B$ . De inmediato, este tercer supuesto implica una explicación racionalista sostenible para la guerra. Tal vez, alguna cuestión vinculada con la naturaleza de ciertos asuntos internacionales, como qué sucesor ocupará un trono, no admite divisiones y compromisos finamente escalonados. De ser así, los costos bajos de luchar y la mala suerte pueden conducir a una guerra racional por esos asuntos.

No obstante, nos gustaría saber de inmediato qué sucede con la naturaleza de un asunto que torna imposible el reparto. Al pensarlo más, esto parece empíricamente imposible. En primer lugar, la mayoría de los asuntos que los Estados negocian son bastante complejos —tienen muchas dimensiones de preocupación y permiten muchos acuerdos posibles—. En segundo lugar, si los Estados pueden simplemente pagarse otras sumas de dinero o de bienes (que, en principio, pueden hacerlo) o realizar conexiones con otros asuntos, entonces esto debería tener el efecto de hacer que cualquier asunto controvertido sea perfectamente divisible. Antes de la era del nacionalismo, los príncipes, en general, compraban, vendían y dividían tierras<sup>17</sup>. En el

siglo XIX, Estados Unidos le compró el territorio de Luisiana a Francia y de Alaska a Rusia y a finales de 1898, el presidente William McKinley analizó la posibilidad de comprar Cuba a España para evitar una guerra por ella<sup>18</sup>. En tercer lugar, si alguna cuestión sobre la naturaleza de un asunto implica que puede solucionarse de solo, digamos, dos maneras, algún tipo de asignación aleatoria o alternación entre las dos resoluciones, en principio, podría servir para crear acuerdos intermedios. Por ejemplo, según parece, los capos de la mafia evitaron costosas guerras internas usando sorteos para asignar los contratos de construcción entre las familias<sup>19</sup>.

En la práctica, crear acuerdos intermedios con efectivo, con conexiones con otros asuntos o con la aleatorización o alternación, en general, parece difícil o imposible para los Estados involucrados en una disputa. A modo de ejemplo, el asunto inmediato que provocó la guerra franco-prusiana fue una disputa sobre qué príncipe ocuparía el trono de España. Sin duda, no se le ocurrió a nadie proponer que los dos candidatos alternaran un año cada uno o tres años para los Habsburgo y uno para los Hohenzollern o similar. En este caso como en muchos otros, en principio, el asunto se podría haber hecho más continuo y no se hizo por otras razones —aquí, alternar reyes hubiera violado tantas convenciones y normas que hubiera sido internamente inviable—. Para dar un ejemplo más realista, los líderes de los siglos XIX y XX no pueden dividir y comercializar el territorio en las negociaciones internacionales tan fácil como podían hacerlo los gobernantes de los siglos XVII y XVIII, debido en parte a las consecuencias políticas internas del advenimiento del nacionalismo; por ejemplo, comparemos el Congreso de Viena con las negociaciones posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En principio, la indivisibilidad de los asuntos que son materia de negociación internacional puede proporcionar una explicación racionalista coherente para la guerra. Sin embargo, la verdadera pregunta en esos casos es qué les impide a los líderes crear acuerdos intermedios y es probable que la respuesta sea otros mecanismos (en general, políticos internos) más que la naturaleza de los propios asuntos<sup>20</sup>. Tanto la complejidad intrínseca como la riqueza de la mayoría de las cuestiones sobre los que los Estados negocian, así como la disponibilidad de las conexiones y los pagos adicionales indican que, en general, existen las negociaciones intermedias.

No resulta suficiente decir que la utilidad positiva esperada por sí misma proporciona una explicación racionalista coherente y convincente para la guerra. Siempre que los asuntos en disputa sean suficientemente divisibles o que los pagos adicionales sean posibles, debería existir un conjunto de acuerdos negociados de mayor utilidad para ambas partes que el riesgo de la guerra. La razón es que la ineficiencia *ex post* de la guerra abre un rango de negociación *ex ante*.

Por lo tanto, para explicar cómo podría ocurrir una guerra entre Estados liderados racionalmente, necesitamos responder la siguiente pregunta: dada la existencia de un rango de negociación *ex ante*, ¿por qué los Estados podrían fracasar en encontrar o acordar un resultado en este rango que pueda evitar los riesgos y los costos de la guerra?

### **La guerra debida a información privada y los incentivos para tergiversarla**

Dos explicaciones racionalistas de la literatura que comúnmente se utilizan abordan la pregunta anterior. Ambas se enfocan en la idea de que la guerra puede ser (y, en general, es) producto de un error racional de cálculo. Una explicación sostiene que los líderes de un Estado pueden racionalmente sobrestimar su posibilidad de obtener una victoria militar contra un adversario, por lo que se produce un desacuerdo acerca del poder relativo que solo la guerra puede resolver. La otra explica que los Estados liderados racionalmente pueden carecer de información sobre la buena voluntad de un adversario para luchar por algún interés, por lo que puede desafiarlo por la creencia errada de que la guerra no sucederá.

En esta sección, esgrimo que si bien estas ideas apuntan hacia una explicación racionalista sostenible para la guerra, ninguna va lo suficientemente lejos ni funciona por sí misma. Ambas omiten el hecho de que los Estados pueden, en principio, comunicarse entre ellos y así evitar un costoso error de cálculo del poder o la voluntad relativos. La causa de la guerra no puede ser sencillamente la falta de información, cualquiera sea la que impide su divulgación. Sostengo que el hecho de que los Estados tienen incentivos para tergiversar sus posiciones es crucial, ya que explica en términos racionalistas por qué la diplomacia no permite que los Estados

racionales aclaren los desacuerdos sobre el poder relativo o que eviten el error de cálculo de la determinación.

La principal literatura sobre relaciones internacionales reconoce la existencia tanto de información privada como de incentivos para tergiversarla, pero, a menudo, los considera condiciones anteriores que deben darse por descontadas y no elementos claves de una explicación sobre cómo los Estados liderados racionalmente podrían terminar en una guerra. Por ejemplo, el impresionante análisis de la literatura sobre las causas de la guerra de Jack Levy no contiene nada sobre el papel de los incentivos para tergiversar la información privada y discute acerca de ella, en gran medida, en el contexto de las percepciones erróneas de las intenciones de los otros Estados (que están vinculadas con sesgos psicológicos). Esta es una reflexión precisa sobre qué posición ocupan estos factores en la literatura dominante<sup>21</sup>.

### **Desacuerdos sobre el poder relativo**

El reconocido y frecuentemente citado argumento de Geoffrey Blainey es que «el comienzo de las guerras suelen ser producto del desacuerdo entre naciones sobre sus fuerzas relativas»<sup>22</sup>. Resulta sencillo ver cómo este desacuerdo —entendido como estimaciones opuestas de la probabilidad de una victoria militar— puede eliminar cualquier rango de negociación *ex ante*. Recordemos el ejemplo antes proporcionado, en el que dos Estados negocian sobre el reparto de USD 100, y cada uno tiene la opción externa de ir a la guerra. Si cada uno confía en su superioridad, el valor esperado de ese Estado para la opción guerra es USD 80 ( $1 \cdot 100 + 0 \cdot 0 - 20$ ). Dadas estas expectativas, ninguna de las partes aceptará menos de USD 80 en la negociación, lo que implica que ningún resultado negociado es mutuamente preferido a la guerra. En términos más generales, adoptemos del supuesto de que el Estado A espera ganar con una probabilidad de  $p$ , el Estado B espera ganar con una probabilidad de  $r$ , así que  $p$  y  $r$  juntos son mayores de uno. Sin duda, esas expectativas contradictorias reducirán y podrían eliminar cualquier rango de negociación *ex ante*.

Pero, ¿cómo los Estados liderados racionalmente podrían tener expectativas contradictorias sobre el posible resultado del conflicto militar? En este



caso extremo, ¿cómo ambas partes podrían esperar racionalmente ganar? La literatura apenas aborda este interrogante; Blainey avanza en una explicación racionalista para la guerra, pero en verdad, este autor explica los desacuerdos sobre el poder relativo como una consecuencia de la irracionalidad humana. Sostiene que el optimismo mutuo sobre la victoria en la guerra es producto de «estados de ánimo sin fundamento en hechos» y que «permea en lo que parecen ser evaluaciones racionales de la fortaleza militar relativa de dos potencias rivales». Se dice que el optimismo mutuo proviene de un «proceso por el cual las naciones evaden la realidad», que apenas suena como una explicación racionalista<sup>23</sup>.

Las expectativas contradictorias sobre el resultado posible del conflicto militar pueden explicarse de tres maneras. Primero, como Blainey sugiere, los compromisos emocionales podrían sesgar de forma irracional las estimaciones militares de los líderes. Por ejemplo, podrían llegar a creer la retórica nacionalista que sostiene que sus soldados son más valientes y animosos que los del adversario<sup>24</sup>. Segundo, el mundo es un lugar muy complejo y, por esa razón, los analistas militares de los distintos Estados podrían obtener diferentes conclusiones sobre el posible impacto de las diversas tecnologías, doctrinas y tácticas sobre el curso esperado de la guerra. Tercero, los líderes de los Estados podrían poseer información privada sobre los factores militares relevantes —capacidades, estrategias y tácticas militares; voluntad de la población de llevar adelante una guerra larga; o intenciones de otros Estados—. Si un Estado cuenta con información superior (y tan privada) sobre cualquiera de esos factores, su estimación del curso probable de la guerra puede diferir de la del adversario.

Con una definición estricta pero estándar de la racionalidad, solo la tercera explicación califica como una descripción de cómo los Estados liderados racionalmente podrían tener estimaciones contradictorias de la probabilidad de ganar una guerra. Como sostenía John Harsanyi, si dos agentes racionales tienen la misma información sobre un suceso incierto, deberían tener las mismas creencias sobre su posible resultado<sup>25</sup>. Dada información idéntica, los agentes verdaderamente racionales deberían arribar a las mismas conclusiones sobre la probabilidad de un resultado incierto u otro. Las estimaciones contradictorias deberían darse solo si los agentes tienen información diferente (y tan necesariamente privada)<sup>26</sup>.

Se desprende que la segunda explicación para los desacuerdos sobre el poder relativo antes mencionada —la complejidad del mundo— no es una descripción racionalista. En cambio, es una consideración que explica las estimaciones militares contradictorias como consecuencia de la racionalidad limitada. En esta visión, los líderes o los analistas militares con la misma información sobre tecnología militar, estrategia y voluntad política, entre otros, podrían obtener distintas conclusiones sobre el posible curso de una guerra, debido a su capacidad diferencial para lidiar con la complejidad del problema. Esto es totalmente plausible, pero es una explicación limitada de la racionalidad más que una totalmente racionalista<sup>27</sup>.

La descripción racionalista de cómo podrían surgir desacuerdos sobre la probabilidad de ganar también parece viable en términos empíricos. Sin duda, los Estados tienen información privada sobre los factores que afectan el posible curso de una batalla —por ejemplo, secretos militares celosamente guardados y a menudo, información privilegiada de por qué luchará o no un aliado—. Sin embargo, si bien la información privada sobre las capacidades relevantes en términos militares brinda un primer avance, no proporcionan una explicación racionalista coherente para la guerra. El problema es que aun si los líderes tuvieran esa información privada, deberían entender que sus propias estimaciones realizadas sobre la base de esa información son dudosas porque no conocen la información privada de la otra parte. En principio, ambas partes podrían beneficiarse compartiendo información, lo que arrojaría una estimación militar de consenso (sin racionalidad limitada). Además, como se mostró antes, hacerlo podría no ayudar, sino revelar acuerdos que ambos preferirían a luchar<sup>28</sup>.

Por consiguiente, la pregunta sobre cómo los Estados liderados racionalmente pueden discrepar acerca del poder recae en la pregunta sobre qué impide que los Estados compartan información privada sobre los factores que podrían afectar el curso de una guerra. Antes de pasar a ese interrogante, consideraré las dos explicaciones comunes de cómo un error racional de cálculo puede producir una guerra.

### La guerra a causa de un error de cálculo sobre la voluntad de lucha de un oponente

Muchas guerras recibieron la siguiente supuesta explicación racionalista: el Estado A trasgredió algún interés del Estado B por la creencia errónea de que B no iría a una guerra por ese tema. A pesar de estar liderado racionalmente, el Estado A carecía de información sobre la voluntad de luchar de B y sencillamente adivinó mal, lo que provocó una guerra. Así, algunos dicen que Alemania calculó erróneamente la voluntad de Rusia o de Gran Bretaña de combatir en 1914; Hitler calculó erróneamente la voluntad de Gran Bretaña y de Francia de resistir su ofensiva hacia el este; los líderes japoneses calcularon mal la voluntad de los Estados Unidos de luchar una larga guerra por el control del Pacífico Sur en 1941; Corea del Norte calculó erróneamente la voluntad de los Estados Unidos de defender a Corea del Sur; Estados Unidos calculó erróneamente la voluntad de China de defender a Corea del Norte; etcétera. En cada caso, el argumento sostendrá que la falta de información llevó a un actor más o menos racional a adivinar mal sobre la extensión del rango de negociación.

Blainey sostuvo que si los Estados acuerdan sobre el poder relativo, es muy poco probable que vayan a la guerra entre ellos<sup>29</sup>. Cabe señalar que, en el argumento anterior, la guerra puede suceder a pesar del total acuerdo entre Estados sobre el poder relativo. Para demostrar cómo y para su uso posterior, presentaré un modelo simple de negociación internacional. Al igual que en los ejemplos empíricos que recién mencionamos, en el modelo un Estado elige unilateralmente cierta revisión del *statu quo*. Por consiguiente, el segundo Estado puede consentir la revisión o ir a la guerra para revertirla.

De modo formal, adoptamos el supuesto de que hay una determinación de *statu quo* de los asuntos  $q \in X$  y que el Estado A tiene la oportunidad de elegir cualquier resultado  $x \in X$ , por lo que le presenta al Estado B un hecho consumado. Al observar lo que hizo el Estado A (que podría ser nada, es decir,  $x = q$ ), el Estado B puede optar por ir a la guerra o consentir la revisión de *statu quo* de A.

Si ninguno de los Estados tiene información privada, de manera que todos los beneficios sean de común conocimiento, el Estado A hace lo mejor para impulsar el resultado justo al nivel de reserva de B  $p + c_B$ , lo que produce que B esté dispuesto a dar su consentimiento en lugar de ir a la guerra. Por consiguiente, con información completa, los Estados evitan el resultado ineficiente de la guerra<sup>30</sup>. Asimismo, si el Estado B tiene información privada sobre sus capacidades (que afectan a  $p$ ) o sus valores para los asuntos en juego relacionados con los costos del conflicto ( $c_B$ ), el Estado A puede no saber si una «demanda» particular  $x$  provocará paz o guerra. Al no contar con esta información, el Estado A se enfrenta a una compensación al decidir si «tomar» territorio o no y cuánto: cuanto más grande sea la porción tomada, mayor será el riesgo de guerra, pero mejor estará A si el B consiente.

A modo de ejemplo, adoptemos el supuesto de que A y B comparten una estimación común de  $p$  —acuerdan sobre el poder relativo—, pero A está inseguro de los costos de B para el combate. En condiciones muy amplias, si A no puede conocer la información privada de B y si los propios costos de A no son demasiado grandes, la toma óptima de A produce una posibilidad positiva de guerra<sup>31</sup>. Intuitivamente, si A no es demasiado temeroso de los costos de la guerra respecto a lo que podría obtener en la negociación, correrá cierto riesgo de guerra con la esperanza de ganar en el campo de batalla. Por lo tanto, la sugerencia de Blainey de que un desacuerdo sobre el poder relativo es necesario para provocar una guerra es incorrecto —lo único que se necesita es que los Estados en disputa sean incapaces de encontrar o acordar algún resultado en el rango de negociación—. Dado que este está determinado no solo por el poder relativo, sino también por los valores de los Estados para los asuntos en juego respecto a los costos de luchar, la incertidumbre sobre estos últimos puede producir una guerra (y, al parecer, lo hace).

Una vez más, es totalmente plausible que los líderes de los Estados tengan información privada acerca de su valor para diversos intereses internacionales respecto a sus costos de luchar por ellos<sup>32</sup>. De este modo, parece que tenemos una segunda explicación racionalista sostenible para la guerra, de nuevo sobre la base del concepto de información privada. Sin embargo, como en el caso de los desacuerdos acerca del poder relativo,

así como está dada, la explicación fracasa, ya que no esclarece por qué los Estados no pueden evitar calcular erróneamente la voluntad de luchar de un potencial oponente. En el modelo, ¿por qué el Estado A sencillamente no puede preguntar al Estado B si iría a una guerra en lugar de consentir una demanda en particular? Para dar un ejemplo concreto, ¿por qué los líderes alemanes en 1914 no le preguntaron a sus contrapartes británicos y rusos qué harían si Austria fuera atacada por Serbia? Si hubieran podido hacerlo y si las respuestas hubieran sido creídas, los alemanes no hubieran calculado erróneamente la voluntad de combatir de los rusos y, aún más importante, de los británicos. En consecuencia, podrían haber evitado los espantosos costos de la Primera Guerra Mundial.

Recapitulemos. Sostuve que, en una perspectiva analítica racionalista, los desacuerdos sobre el poder relativo y la incertidumbre acerca de la voluntad de luchar de un potencial oponente deben tener la misma fuente: la información privada de los líderes sobre los factores que afectan el posible curso de una guerra o su determinación de luchar por intereses específicos. Con el fin de evitar la ineficiencia *ex post* de la guerra, los líderes poseen incentivos para compartir esa información privada, cuyo efecto revelaría los acuerdos pacíficos dentro del rango de negociación. En consecuencia, para explicar cómo podría ocurrir la guerra entre Estados dirigidos por líderes racionales quienes consideran los costos de luchar, necesitamos entender qué les impediría compartir dicha información privada.

### **Incentivos para tergiversar la información privada en la negociación**

La negociación previa a la guerra puede fracasar en encontrar un resultado en el rango de negociación debido a los incentivos estratégicos para ocultar o tergiversar información privada. Si bien los Estados tienen un incentivo para evitar los costos de la guerra, también desean obtener una determinación favorable de los asuntos. Este último deseo puede proporcionarles un incentivo para exagerar su verdadera voluntad o capacidad de lucha si al hacerlo, puede disuadir de futuros desafíos o persuadir a la otra parte de que haga concesiones. Los Estados también tienen un incentivo para ocultar sus capacidades o su determinación, si les preocupa que esa revelación los haga ser militarmente (y, por lo tanto, políticamente) vulnerables o que reduzca las posibilidades de un

primer golpe exitoso. Asimismo, los Estados pueden ocultar su verdadera voluntad de luchar con el objeto de evitar parecer el agresor.

Combinados con el hecho de la información privada, estos diversos incentivos para tergiversar pueden explicar por qué incluso los líderes racionales pueden ser incapaces de impedir el cálculo erróneo de la voluntad o el poder relativos que pueden provocar la guerra. Esta sección primero considera por qué esto es así en términos teóricos y luego discute dos ejemplos empíricos.

Una desventaja del modelo simple de negociación antes proporcionado fue que el Estado B no tuvo oportunidad de intentar comunicarle su voluntad de luchar al Estado A. Resulta sencillo imaginar que si la comunicación fuera posible —si B pudiera anunciar qué intereses en  $X$  considera suficientemente vitales para luchar por ellos—, esto podría, al menos, disminuir la posibilidad de una guerra por un error de cálculo. Para verificar esto, le damos al Estado B una oportunidad inicial de realizar un anuncio de política exterior  $f$ , que puede ser cualquier declaración sobre su política exterior o lo que considera que es su interés vital o periférico (asumamos, como antes, que A está inseguro sobre capacidades o costos de lucha de B).

Si el propio anuncio no produce efecto en los beneficios de ninguno de las partes, se puede mostrar que en cualquier equilibrio en el que el Estado A no elige aleatoriamente entre las demandas, A hará la misma demanda sin importar lo que diga B, y el riesgo *ex ante* de guerra seguirá siendo el mismo que en el juego sin comunicación del Estado B. Para obtener una intuición para estos resultados, adoptamos el supuesto de que A condicionó su comportamiento con respecto a  $f$ , tomando más o menos según el anuncio de B. Entonces, sin importar la verdadera voluntad de luchar de B, este mejor hace el anuncio que provoca que A tome la menor porción posible —es decir, B tiene un incentivo para tergiversar su voluntad real a resistir—. Sin embargo, luego A no aprende nada del anuncio<sup>33</sup>.

Esta conclusión se altera ligeramente si los líderes de B logran que el anuncio  $f$  sea costoso de realizar<sup>34</sup>. En la práctica, cinco métodos comunes incluyen fabricación de armas, movilización de tropas, firma de tratados

de alianza, apoyo de tropas en territorio extranjero y creación de costos políticos internos que se pagarán si se demuestra que el anuncio es falso. Por supuesto, la señalización por medio de los costos internos del público político queda fuera de una perspectiva analítica de actor racional puramente unitaria, dado que esto supone un Estado gobernado por un agente en nombre de un principal (el «público») y no un Estado unitario con un liderazgo perfectamente seguro. En el último caso, los líderes pueden ser capaces de hacer anuncios creíbles sobre su política exterior solo involucrando una reputación internacional, tomando medidas de movilización financieramente costosas o soportando costos y riesgos de los combates militares limitados<sup>35</sup>.

No obstante, aun cuando la señal es costosa, en general, esto no eliminará por completo todos los riesgos de guerra por error de cálculo —de hecho, hasta lo puede aumentar—. La razón está vinculada con la naturaleza de las señales que los Estados tienen incentivos para enviar. Para ser genuinamente informativo sobre la voluntad o la capacidad real de un Estado para luchar, una señal debe ser costosa de modo que un Estado con una determinación o una capacidad menor podría no desear mandarla. Las acciones que generan un riesgo de guerra real —por ejemplo, movilización de tropas que comprometa la reputación de un liderazgo ante el público internacional y nacional— pueden satisfacer esta restricción con facilidad, ya que los Estados con una determinación alta son menos temerosos de realizarlas. En otras palabras, un Estado racional puede elegir correr un riesgo real de guerra (ineficiente) para mandar una señal de que luchará si no le dan un buen acuerdo en la negociación<sup>36</sup>.

La Crisis de Julio de la Primera Guerra Mundial brinda varios ejemplos de cómo los incentivos para tergiversar la información privada pueden hacer que el error de cálculo de la determinación sea difícil de disipar. Poco después de que los líderes alemanes respaldaron en secreto los planes austríacos de aplastar a Serbia, recibieron indicaciones verbales directas e indirectas desde San Petersburgo de que Rusia lucharía en lugar de someterse<sup>37</sup>. Por ejemplo, el 21 de julio, el ministro de Relaciones Exteriores de Rusia le dijo al embajador alemán que «Rusia no podría tolerar el uso de lenguaje amenazante para con Serbia ni las medidas militares por parte de Austria-Hungría»<sup>38</sup>. Sin embargo, dichas declaraciones verbales

tuvieron poco efecto en las creencias de los líderes alemanes, dado que conocían el incentivo estratégico para tergiversarlas de los líderes rusos. El 18 de julio, en un cable que explicaba la política de Berlín al embajador Lichnowsky en Londres, el secretario de Estado Jagow escribió que «sin duda había cierto fanfarrón en San Petersburgo»<sup>39</sup>. Asimismo, cuando el 26 de julio, Lichnowsky comenzó a informar que Gran Bretaña podría aliarse con Francia y Rusia en el caso de guerra, el canciller alemán Bethmann Hollweg le dijo a su asistente personal sobre el «peligro de que Francia e Inglaterra comprometieran su respaldo a Rusia para no ofenderla, tal vez sin realmente creer que para nosotros la movilización significa guerra, al pensarla como un engaño al que ellos responden con otro engaño»<sup>40</sup>.

Al mismo tiempo, el canciller tenía un incentivo para tergiversar la fortaleza y la naturaleza del respaldo alemán a los planes de Austria. Bethmann anticipó correctamente que revelar esta información haría parecer como agresora a Alemania, que podía socavar el apoyo del Partido Democrático Social para sus políticas en Alemania, así como volver la opinión pública británica más fuertemente contra su Estado<sup>41</sup>. Este incentivo llevó al canciller a evitar hacer preguntas directas o incisivas sobre la actitud de Inglaterra en caso de guerra. El incentivo también lo llevó a fingir estar de acuerdo con las propuestas del secretario de Relaciones Exteriores británico para realizar una conferencia en pos de mediar la disputa<sup>42</sup>. En consecuencia, lord Grey pudo no haber comprendido la necesidad de hacerle una advertencia más fuerte a Alemania hasta que ya era muy tarde en la crisis (el 29 de julio); para ese momento, las acciones diplomáticas y militares habían hecho que retirarse sea más difícil tanto para Austria como para Alemania.

En julio de 1914, los incentivos para tergiversar la información privada fomentaron y respaldaron los cálculos erróneos sobre la voluntad de luchar. Los cálculos erróneos del poder relativo pueden surgir de esta misma fuente. Por un lado, a veces los Estados tienen un incentivo para exagerar sus capacidades en un intento de que les vaya mejor en la negociación. Por el otro, también pueden tener el consabido incentivo de ocultar información sobre capacidades y estrategia. Supuestamente, debido al fuerte aspecto de suma cero de los combates militares, a un Estado con un conocimiento superior de los planes de guerra de un adversario puede



irle mejor en la guerra y así en la negociación previa —por lo tanto, casi nunca los Estados divulgan sus planes de guerra—. Si bien no se resolvió la lógica teórica, parece plausible que los incentivos de los Estados para ocultar información sobre capacidades y estrategia puedan ayudar a explicar algunos desacuerdos sobre el poder relativo.

La guerra de 1904 entre Japón y Rusia sirve para ilustrar este escenario. En vísperas de la guerra, los líderes rusos creían que sus militares podían casi con seguridad derrotar a Japón<sup>43</sup>. Poco diferían de la opinión de la mayoría de los observadores europeos en esta convicción. En cambio, en el consejo imperial del 4 de febrero que decidió ir a la guerra, el jefe de gabinete japonés estimó una posibilidad del cincuenta por ciento de ganar si su ataque comenzaba de inmediato<sup>44</sup>. Así, los líderes japoneses y rusos no estaban de acuerdo sobre el poder relativo —sus estimaciones de la probabilidad de una victoria eran mayores de 1—.

Asimismo, las descripciones históricas involucran a este desacuerdo como una de las principales causas de la guerra: la negativa de Rusia de comprometerse, a pesar de las reiteradas ofertas de los japoneses, se fundaba, en gran medida, en su creencia de que Japón no se atrevería a atacarlos. Finalmente, el gabinete japonés decidió ir a la guerra después de que el zar y sus asesores fracasaron en realizar un compromiso real por Corea y Manchuria en una serie de propuestas intercambiadas en 1903. El zar y sus principales asesores estaban poco entusiasmados por luchar, no porque esperaban perder, sino porque consideraban que una guerra asiática sería una costosa desviación de recursos hacia un destino equivocado<sup>45</sup>. Sin embargo, se rehusaron a hacer concesiones desde la que pensaban que era una posición de mayor fortaleza militar. Creían que Japón tendría que acordar por menos, dada su debilidad militar relativa<sup>46</sup>.

Los desacuerdos surgieron, en gran parte, de la información privada japonesa sobre sus capacidades militares y de cómo se comparaban con las de Rusia. Un servicio de inteligencia superior les había proporcionado a los militares japoneses un panorama claro de fortalezas y debilidades rusas en el noroeste de Asia y les permitieron desarrollar una estrategia ofensiva eficaz. De acuerdo con John Albert White, debido a esa inteligencia, «el

gobierno japonés parecía enfrentar la guerra con una concepción mucho más precisa de su tarea de la que tenía su enemigo»<sup>47</sup>. Además, comparados con los rusos o con cualquier potencia europea, los líderes japoneses conocían mucho mejor la habilidad de combate del relativamente no probado ejército japonés y del efecto de las reformas, entrenamiento y desarrollo de capital de la década anterior<sup>48</sup>.

Si comunicando esta información privada los japoneses hubieran logrado que los rusos vieran que sus posibilidades de ganar eran menores a las esperadas, podrían haberlo hecho. Casi todos los historiadores que analizaron con detenimiento el caso acuerdan que el gobierno japonés no estaba inclinado a la guerra porque sí —estaban dispuestos a realizar un compromiso si los rusos también lo estaban—<sup>49</sup>. No obstante, era impensable para los japoneses revelar esa información o convencer a los rusos aun si lo hacían. En primer lugar, los japoneses no podían simplemente hacer anuncios sobre la calidad de sus fuerzas, dado que los rusos no hubieran tenido razón alguna para creerles. En segundo lugar, explicar cómo planeaban ganar una guerra podía comprometer cualquier intento al cambiar la probabilidad de ganar; hay una compensación entre revelar la información sobre la determinación o las capacidades para influenciar la negociación y reducir las ventajas de un primer golpe.

En resumen, la combinación de información privada sobre poder o voluntad relativos y el incentivo estratégico para tergiversarlos proporcionan una explicación racionalista sostenible de la guerra. Si bien los Estados siempre tienen incentivos para encontrar un acuerdo pacífico más barato que la guerra, también siempre tienen incentivos para que les vaya bien en la negociación. Dado el hecho de la información privada sobre las capacidades o la determinación, estos incentivos significan que los Estados no siempre pueden usar tranquilas conversaciones diplomáticas para descubrir acuerdos mutuamente preferibles. Es posible que la única manera de vencer esta barrera de comunicación sea adoptar acciones que produzcan un riesgo real de guerra ineficiente.

Este mecanismo general funciona de, al menos, otras dos formas empíricamente importantes de producir conflicto en circunstancias específicas. Primero, la información privada sobre los costos de luchar o

los valores que los líderes otorgan a los intereses internacionales pueden brindarles un incentivo para cultivar la reputación de costos más bajos o de intereses vitales más extendidos de los que tienen. Si llegar a un acuerdo en una disputa provocará que otros Estados concluyan que los costos del líder por usar la fuerza son altos, el líder podría elegir una costosa guerra en lugar de sufrir los estragos que podrían surgir de hacer concesiones. A veces, las intervenciones de los Estados Unidos en Corea y en Vietnam se explican en estos términos, por lo que sin duda los Estados se han preocupado por esas inferencias provocadas por otros Estados durante un largo tiempo<sup>50</sup>. La misma lógica funciona cuando un Estado o un grupo pequeño (por ejemplo, Finlandia o los chechenos) eligen luchar una guerra perdida contra un Estado más grande (por ejemplo, la Unión Soviética o Rusia) con el fin de desarrollar la reputación de ser difícil de subyugar. En ambos casos, los Estados utilizan la propia guerra como una costosa señal de información conocida privadamente o no comprobable de otra forma sobre su voluntad de combatir.

Segundo, puesto que los incentivos para tergiversar la fortaleza militar pueden socavar la señalización diplomática, los Estados pueden verse forzados a usar la guerra como un medio creíble para revelar información privada sobre sus capacidades militares. De este modo, un Estado creciente puede buscar un conflicto armado para demostrar que es más poderoso de lo que otros consideran, mientras que un Estado en aparente declive puede luchar con la esperanza de revelar que sus capacidades continúan siendo mejores de lo que la mayoría pensaba. En ambos ejemplos, el resultado ineficiente de la guerra proviene del hecho de que los Estados tienen información privada sobre sus capacidades y un incentivo estratégico para tergiversarla para otros Estados.

### **La guerra como una consecuencia de los problemas de compromiso**

Esta sección considera un segundo mecanismo racionalista bastante diferente por el cual la guerra puede ocurrir aun si los Estados en disputa comparten la misma evaluación del rango de negociación. Aunque la información privada y los incentivos para tergiversarla no incitan a los Estados a un proceso riesgoso de descubrimiento o a impulsar costosas inversiones en reputación, los Estados pueden ser incapaces de acordar

un resultado negociado eficiente cuando, por motivos estructurales, no pueden confiar los unos en los otros para mantener el acuerdo.

En esta clase de explicaciones, la condición estructural de la anarquía resurge como un factor fundamental, aunque por razones no estándares. En el argumento convencional, la anarquía importa porque no existe poder hegemónico que amenace a los Estados con «encarcelarlos» si usan la fuerza. Sin esta amenaza, los Estados se tornan recelosos y se preocupan por las intenciones de los otros Estados; se involucran en la autosuficiencia fabricando armas y, de algún modo, la incertidumbre sumada a las armas los lleva, en última instancia, a atacarse (el dilema de la seguridad o el modelo espiral). Más adelante, muestro que la anarquía importa, pero por razones más específicas y en contextos más específicos. La anarquía importa cuando una combinación desafortunada de preferencias y oportunidades para la acción estatales implican que una o ambas partes en una disputa tienen incentivos para incumplir los acuerdos pacíficos que, si fueran ejecutables, se preferirían mutuamente a la guerra. Consideraré tres de esas situaciones desafortunadas que pueden demandar cierta plausibilidad empírica.

Deberíamos destacar que, en el dilema estándar de la seguridad y en los argumentos del modelo espiral, se entiende que las sospechas y la falta de confianza provocadas por la anarquía se originan ya sea por la incapacidad de los Estados para observar sus motivaciones (es decir, a partir de la información privada sobre la codicia o el deseo de conquistar) o por el conocimiento de que las motivaciones pueden cambiar<sup>51</sup>. Por el contrario, en los argumentos que se proporcionan más adelante, los Estados no poseen información privada y las motivaciones nunca cambian; entonces los Estados entienden sus motivaciones perfectamente. Esto no es para sostener que la información privada sobre el valor que un liderazgo juega en la expansión no es importante en la política internacional —sin duda, lo es—. De hecho, la información privada acerca de la motivación y de los diversos incentivos para tergiversarla podría exacerbar cualquiera de los tres problemas específicos de compromiso que se discuten a continuación. Sin embargo, cuando lo hacen, se trata de una interacción entre los problemas de información y de compromiso, y no de la anarquía *per se*. Nuestra primera tarea debería ser aislar y especificar los mecanismos por los cuales la propia anarquía podría provocar la guerra.

## La guerra preventiva y las ventajas ofensivas

Consideremos el problema que enfrentan dos pistoleros con las siguientes preferencias. Cada uno preferiría matar al otro con sigilo, sin ningún riesgo de represalias, pero cada uno prefiere que ambos sobrevivan en paz a un duelo en el que cada uno se arriesga a morir. Aquí hay un acuerdo de que ambas partes prefieren «luchar» —a saber, que cada uno deje al otro en paz—, pero sin las capacidades de imposición de un tercero, como un árbitro efectivo, pueden no ser capaces de lograrlo. Dadas sus preferencias, ninguna persona puede comprometerse creíblemente a no abandonar el acuerdo al intentar dispararle al otro por la espalda. Nótese que sin importar cuán lejos se extienda la sombra del futuro, la iteración (o juego repetido) no hará posible la cooperación en situaciones estratégicas de este tipo. Puesto que aquí ser el «tonto» puede significar ser eliminado permanentemente, las estrategias de la cooperación condicional, como pagar con la misma moneda, son inviables<sup>52</sup>. Entonces, si podemos encontrar una analogía plausible en las relaciones internacionales, este ejemplo podría proporcionar una explicación racionalista coherente para la guerra.

Los escenarios de guerras preventivas brindan la analogía. Si acaso la geografía o la tecnología militar crearan grandes ventajas ofensivas o de primer golpe, los Estados podrían enfrentar el mismo problema que los pistoleros. Con el fin de demostrarlo teóricamente, considero cómo las ventajas ofensivas afectan el rango de negociación entre dos Estados involucrados en una disputa.

Al menos hay tres maneras de interpretar las ventajas ofensivas en un contexto formal. Primero, una ventaja ofensiva podría significar que las probabilidades de un Estado de ganar son mejores si ataca en vez de defender. Segundo, una ventaja ofensiva podría implicar que los costos de luchar son menores para un Estado que ataca que para un Estado que defiende. Se puede mostrar que ningún problema de compromiso funciona en este segundo caso, aunque disminuir los costos de la guerra para los atacantes reduce el rango de negociación de facto. Tercero, las ventajas ofensivas podrían significar que la tecnología militar y la doctrina aumentan la varianza de los resultados del campo de batalla. En otras

palabras, estas podrían hacer más probables la victoria total o la derrota total, mientras hacen que el estancamiento y los pequeños cambios territoriales sean menos probables. En este caso, las ventajas ofensivas pueden reducir la utilidad esperada de la guerra para ambas partes, aumentando el rango de negociación y quizá haciendo que la guerra sea menos y no más probable. Intuitivamente, si a los Estados les preocupa más que nada la seguridad (entendida como la supervivencia), las ventajas ofensivas hacen que la guerra sea menos segura al incrementar el riesgo de una derrota total<sup>53</sup>.

Un problema de compromiso del tipo que enfrentaban los pistoleros surge solo en la primera interpretación, en la que las «ventajas ofensivas» aluden a un aumento en las perspectivas militares de un Estado si ataca en lugar de defender. Para demostrar esto, dejemos que  $p_f$  sea la probabilidad de que el Estado A gane la guerra si ataca;  $p_s$ , la probabilidad de que A gane si ataca segundo o defiende; y  $p$  la posibilidad de que A gane si ambos Estados se movilizan y atacan al mismo tiempo. Entonces, existe una ventaja ofensiva cuando  $p_f > p > p_s$ .

Puesto que los Estados siempre pueden elegir atacar si así lo desean, una determinación pacífica de los asuntos es posible solo si ninguno de las partes tiene un incentivo para desertar unilateralmente atacando. En el caso neutral al riesgo, debemos tener  $x > p_f - c_A$  para que el Estado A prefiera no atacar y  $1 - x > 1 - p_s - c_B$  para que el Estado B prefiera el resultado negociado  $x$ . Entonces, los resultados estables que ambas partes prefieren al conflicto existen siempre que  $p_f - c_A < p_s + c_B$ , que implica un rango de negociación de facto representado por el intervalo  $(p_f - c_A, p_s + c_B)$ .

Nótese que a medida que  $p_f$  aumenta por encima de  $p$  y  $p_s$  disminuye por debajo de este, este intervalo se reduce y puede que hasta desaparezca. Entonces, las ventajas del primer golpe acortan el rango de negociación de facto, mientras que las ventajas de dar el segundo golpe (o defensivas) lo aumentan. La razón es que cuando las primeras son grandes, a ambos Estados se les debe dar más con el acuerdo pacífico para disipar la enorme tentación de atacar unilateralmente.

En el caso extremo, si  $p_f - c_A > p_s + c_B$  o  $p_f - p_s c_A + c_B$ , no existe ningún resultado pacífico de aplicación automática. Esto no significa que no haya negociaciones que ambas partes preferirían a ir a la guerra. Dado que por definición ambos Estados no pueden gozar de las ventajas de atacar primero, los acuerdos que ambas partes prefieren a luchar siempre están, en principio, disponibles. El problema es que en la anarquía, los incentivos suficientemente grandes para el primer golpe (en ratio costo-beneficio) pueden tornar todos estos acuerdos inaplicables e increíbles como negociaciones.

¿Esta lógica del dilema del prisionero proporciona una explicación plausible de la guerra en términos empíricos? Aunque aquí no tengo espacio para desarrollar este punto, sostendré que es probable que las ventajas del primer golpe y ofensivas sean un factor importante que hace posible la guerra en unos pocos casos, pero no porque la movilización y el ataque sean una estrategia dominante, como en el caso extremo antes mencionado. En el escenario puro de la guerra preventiva, los líderes razonan de la siguiente forma: «La ventaja de dar el primer golpe es tan enorme que, sin importar cómo resolvamos cualquier asunto diplomático entre nosotros, una parte siempre querrá atacar a la otra en un esfuerzo por conseguir una ventaja (enorme) por ir primero». Aun en julio de 1914, un caso en el que, según parece, los líderes europeos sostuvieron opiniones extremas sobre la ventaja de dar el primer golpe, no encontramos que ninguno haya pensado en estos términos<sup>54</sup>. Sería bastante sorprendente si lo hubieran hecho, dado que todos vivían en paz, pero con la misma tecnología militar antes de julio de 1914. Asimismo, en la propia crisis, las ventajas militares de dar el primer golpe no se convirtieron en una preocupación hasta bastante después y compitieron hasta el final con las significativas desventajas políticas (y estratégicas) de atacar primero<sup>55</sup>.

En vez de eliminar completamente los acuerdos ejecutables y provocar la guerra, parece más plausible que las ventajas del primer golpe y ofensivas exacerbén otras causas de la guerra al reducir el rango de negociación. Si por cualquier motivo los asuntos en disputa son difíciles de separar, la guerra será más probable cuanto más pequeño sea el conjunto de acuerdos ejecutables que ambas partes prefieren a la guerra. O bien, los problemas planteados por la información privada y por los incentivos para

tergiversarla pueden ser más inextricables cuando el rango de negociación de facto es pequeño<sup>56</sup>. Por ejemplo, en 1914 las grandes ventajas percibidas de asestar el primer golpe significaron que las relativamente pocas señales costosas respecto de la determinación fueran suficientes para comprometer a ambas partes a la guerra (sobre todo, para Alemania/Austria y Rusia). Si los líderes hubieran pensado que la defensa tenía la ventaja, el conjunto de acuerdos ejecutables que ambos hubieran preferido habría sido mayor, y esto pudiera haber hecho que la costosa señalización tuviera menos probabilidades de destruir el rango de negociación.

Nótese que los académicos en ocasiones representaron el problema de la guerra preventiva de modo distinto, asumiendo que ninguno de los Estados querría atacar unilateralmente, pero que cada uno desearía hacerlo si se esperara que el otro también lo haga. Este es un problema de coordinación conocido como «la caza del ciervo» que parecería resolverse con facilidad por la comunicación. De cualquier forma, parece inverosímil pensar que un pequeño número de Estados (en general, diadas) tendrían problemas en alcanzar aquí una solución eficiente si la coordinación fuera el único problema<sup>57</sup>.

### **La guerra preventiva como un problema de compromiso**

Empíricamente, las motivaciones preventivas parecen más dominantes e importantes que las preocupaciones previsoras. En su historia diplomática de Europa de 1848 a 1918, Alan Taylor sostuvo que «todas las guerras entre las potencias mundiales [de este periodo] comenzaron como guerras preventivas, no como guerras de conquista»<sup>58</sup>. En esta subsección, esgrimo que, en una perspectiva analítica racional, se entiende correctamente que la guerra preventiva surge de un problema de compromiso ocasionado por la anarquía y discuto brevemente algunas consecuencias empíricas de esta visión<sup>59</sup>.

La perspectiva analítica teórica utilizada antes se puede adaptar con facilidad para un análisis del problema de la guerra preventiva. Cualesquiera sean sus detalles, los argumentos de la guerra preventiva son necesariamente dinámicos —representan a líderes de Estado que piensan acerca de qué puede suceder en el futuro—. Por consiguiente, debemos



modificar el modelo de negociación para que también sea dinámico. Adoptamos el supuesto de que el Estado A tendrá la oportunidad de elegir la determinación de los asuntos en cada uno de un número infinito de periodos sucesivos. Para los periodos  $t = 1, 2, \dots$ , el Estado A puede intentar un hecho consumado para revisar el *statu quo* eligiendo una demanda  $x_t$ . Al verla, el Estado B puede consentirla o ir a la guerra, la cual ganará el Estado A con una probabilidad de  $p_t$ . Para simplificar, asumimos que los Estados son neutrales al riesgo, que el ganador de una guerra logra implementar su determinación preferida del asunto para todos los periodos subsiguientes y que los Estados descuentan los beneficios futuros mediante un factor por periodo  $\delta \in (0, 1)$ .

Este modelo extiende el juego de negociación de un periodo antes considerado a un caso de horizonte infinito, en el que el poder militar puede variar con el tiempo. Una observación importante sobre el modelo de múltiples periodos es que la guerra se mantiene como un resultado estrictamente ineficiente. Si los Estados van a la guerra en el periodo  $t$ , los beneficios esperados del periodo  $t$  son  $(p_t/(1-\delta)) - c_A$  para el Estado A y  $((1-p_t)/(1-\delta)) - c_B$  para el Estado B. Resulta sencillo demostrar que siempre existirán acuerdos pacíficos en  $X$ , de manera que ambos Estados preferirán ver uno de esos acuerdos implementados en todos los periodos de  $t$  en adelante a ir a la guerra.

El dilema estratégico es que, sin algún tercero capaz de garantizar los acuerdos, el Estado A puede no ser capaz de comprometerse con un futuro comportamiento en materia de política exterior lo que hace que, en algún punto, B prefiera no atacar. Consideremos el caso en el que la posibilidad de que A gane una guerra comienza en  $p_1$  y luego aumenta a  $p_2 > p_1$  en el siguiente periodo, donde se mantendrá para todos los periodos subsiguientes. En la anarquía, el Estado A no puede comprometerse a no explotar la mayor influencia de negociación que tendrá desde el segundo periodo. En el único equilibrio perfecto del subjuego, A demandará  $x_t = p_2 + c_B (1-\delta)$  en el segundo periodo y en todos los periodos subsiguientes  $t$ . En otras palabras, elegirá una determinación de los asuntos que haga que el Estado B simplemente esté dispuesto a consentir, dada la nueva distribución de poder militar. Esto significa que, en el primer periodo, cuando el Estado B todavía es

relativamente fuerte, B elige entre ir a la guerra y consentir la demanda  $x_1$ , que le proporcionará un beneficio total de  $1 - x_1 + \delta(1 - x_2)/(1 - \delta)$ . Lo máximo que el Estado A puede hacer por el B es establecer  $x_1$  en cero, de manera que el mayor beneficio posible para B por su consentimiento en el primer periodo es  $1 + \delta(1 - x_2)/(1 - \delta)$ . Sin embargo, esto puede ser menor al beneficio que obtendría B por atacar en el primer periodo y de hecho así será siempre que se mantenga la siguiente condición:  $\delta p_2 - p_2 c_b(1 - \delta)^2$ . En palabras (más o menos), si la declinación esperada del poder militar de B es demasiado grande respecto de sus costos para la guerra, la incapacidad del Estado A para comprometerse a restringir sus demandas en materia de política exterior después de ganar poder hace que el ataque preventivo sea racional para B. Nótese también que el problema de compromiso de A se mezcla con un problema análogo que enfrenta B. Si B pudiera comprometerse a luchar en el segundo periodo en lugar de aceptar el aumento de demandas del Estado creciente, el poder de negociación de B no caería en el segundo periodo, de manera que la guerra preventiva sería innecesaria en el primer periodo.

Cabe destacar varios puntos sobre este análisis racionalista de la guerra preventiva. Primero, esta ocurre aquí, a pesar (y en parte, a causa) del acuerdo de los Estados sobre el poder relativo. De este modo, la guerra preventiva es otra área en la que el argumento de Blainey engaña. Segundo, a diferencia de la formulación estándar, el Estado en decadencia ataca no porque teme ser atacado en el futuro, sino porque teme la paz que deberá aceptar después de que el rival se haya tornado más fuerte. Para dar un ejemplo, aun en el caso en el que Iraq hubiera cambiado la conquista de Kuwait por la de Arabia Saudita, la invasión de los Estados Unidos no hubiera sucedido. En cambio, la guerra por Kuwait tuvo como objetivo impedir el desarrollo de un actor hegemónico petrolero que hubiera tenido una considerable influencia de negociación, debido a la dependencia del petróleo de Estados Unidos<sup>60</sup>.

Tercero, si bien la guerra preventiva surge aquí de la incapacidad de los Estados para confiar en que mantendrán un acuerdo, la falta de confianza no se debe a la incertidumbre de los Estados con respecto a las motivaciones presentes o futuras, como se describe en el típico dilema de la seguridad o en el modelo espiral. En mi argumento, los Estados entienden

sus motivaciones perfectamente bien —no hay información privada— y comprenden aún más que a cada uno le gustaría evitar los costos de la guerra —no son inevitablemente codiciosos—. La falta de confianza surge de la situación, una estructura de preferencias y oportunidades, que le da un incentivo para incumplir a una de las partes. Por ejemplo, sin importar las expectativas sobre la motivación o las intenciones futuras de Saddam Hussein, se podría predecir con cierta confianza que una menor competencia entre los vendedores del crudo habría dado lugar a precios más altos. No sostengo que la incertidumbre acerca de las intenciones sea poco importante en esas situaciones —sin duda lo es—, sino que los problemas de compromiso y de información son mecanismos distintos, y que un argumento racionalista de la guerra preventiva se interesa, de modo crucial, en un problema de compromiso.

Por último, el problema de compromiso detrás de la guerra preventiva puede socavarse si los determinantes del poder militar pueden transferir de manera fiable entre los Estados. En el modelo, el Estado creciente puede tener un incentivo para transferir, o limitar de otra forma, las fuentes de su nueva fortaleza, dado que al hacerlo puede evitar ser atacado. Si bien dichas transferencias podrían parecer improbables desde una perspectiva realista, la práctica de la «compensación» en la política clásica del equilibrio de poder puede entenderse exactamente en estos términos los Estados que se esperaba que ganaran territorios (y, a veces, lo hicieron) a través de la guerra o de otros medios permitieran los beneficios compensatorios para reducir el incentivo de una guerra preventiva contra ellos<sup>61</sup>.

Las motivaciones preventivas aparecieron en los orígenes de la Primera Guerra Mundial y son útiles para ilustrar estas cuestiones. Una de las razones por las que los líderes alemanes estaban dispuestos a asumir los graves riesgos del conflicto mundial en 1914 era que tenían las consecuencias de un mayor crecimiento del poder militar de Rusia, que a sus ojos estaba en una trayectoria ascendente peligrosa<sup>62</sup>. Aunque este aumento del poder no hubiera llevado a Rusia a atacar Austria y Alemania en algún momento futuro —la guerra seguía siendo una opción costosa—, un mayor poder ruso hubiera permitido que San Petersburgo persiguiera una política exterior más agresiva en los Balcanes y en el Cercano Oriente, donde Austria y Rusia tenían intereses opuestos. Los

líderes austriacos y alemanes experimentaban un enorme temor a las consecuencias de esa política exterior rusa (proeslavos) para la estabilidad interna del Imperio austro-húngaro, entonces, les daban incentivos para un ataque preventivo a Rusia<sup>63</sup>.

Por el argumento antes mencionado, en principio, los Estados deberían haber tenido incentivos para alcanzar un acuerdo de múltiples periodos que ambas partes hubieran preferido a la guerra preventiva. Por ejemplo, por temor al ataque preventivo de Austria y de Alemania, los líderes rusos podrían haber deseado comprometerse a no presionar tanto en los Balcanes hasta poner en peligro la monarquía dual. Sin embargo, ese acuerdo sería tan obviamente inaplicable que no tendría sentido proponerlo. Dejando de lado las graves dificultades de control, una vez que Rusia se tornara más fuerte militarmente, Austria no tendría más opción que consentir una política rusa más agresiva en los Balcanes. Por lo tanto, se provocaría que Rusia la persiguiera, sin importar su motivación total o su deseo de conquista de Austria-Hungría.

Si bien en julio de 1914 los líderes alemanes estaban dispuestos a aceptar el grave riesgo de que Rusia pudiera ir a la guerra en apoyo a Serbia, a comienzos de la crisis, parecían estar esperanzados en que Rusia aceptara la gestión diplomática austriaca<sup>64</sup>. De este modo, resulta complejo sostener que la propia lógica preventiva produjo la guerra. En cambio, como posiblemente es cierto para otros casos en los que aparecen estas preocupaciones, la lógica preventiva pudo haber hecho que la guerra fuera más probable en combinación con otras causas, como la información privada, al hacer que Berlín estuviera mucho más dispuesta a asumir el riesgo de la guerra<sup>65</sup>. El modo en el que las preocupaciones preventivas afectan la negociación internacional con información privada es un tema importante para una futura investigación.

### **El compromiso, el territorio estratégico y el problema del apaciguamiento**

En general, los objetos por los que los Estados negocian son en sí mismos fuentes de poder militar. El territorio es el ejemplo más significativo, ya que puede proporcionar recursos económicos que pueden usarse para las fuerzas armadas o que pueden ubicarse de forma estratégica, es decir, que

su control aumenta mucho las posibilidades de un Estado de un ataque o una defensa exitosos. Es probable que el territorio también sea el principal asunto por el que los Estados van a la guerra<sup>66</sup>.

En la negociación internacional de asuntos que tienen esta propiedad, puede operar un problema de compromiso que vuelva inalcanzables las soluciones negociadas mutuamente preferibles. El problema es similar al que subyace a la guerra preventiva. Aquí, ambas partes podrían preferir algún paquete de concesiones territoriales a luchar, pero si el territorio en cuestión es vital en términos estratégicos o importante desde el punto de vista económico, su transferencia podría aumentar radicalmente la influencia futura de la negociación de una de las partes (pensemos en los Altos del Golán). En principio, un Estado podría preferir la guerra al *statu quo*, pero sería incapaz de comprometerse a no explotar el gran aumento de la influencia de negociación que obtendría de las concesiones territoriales limitadas. Entonces, el otro Estado podría preferir la guerra a las concesiones limitadas (apaciguamiento), así podría parecer que los asuntos en disputa son indivisibles. No obstante, la causa subyacente de la guerra en este caso no es la indivisibilidad *per se*, sino la incapacidad de los Estados para realizar compromisos creíbles en la anarquía<sup>67</sup>.

Como ejemplo, la Guerra de Invierno de 1939 entre Finlandia y la Unión Soviética siguió a la negativa del gobierno finlandés de ceder algunas diminutas islas en el golfo de Finlandia que, según parece, Stalin consideró necesarias para la defensa de Leningrado en caso de una guerra europea. Uno de los principales motivos por el cual los finlandeses estaban tan renuentes a otorgar estas concesiones era que no podían confiar en que Stalin no usaría estas ventajas para presionar a Finlandia para que ceda más en el futuro. Por consiguiente, es posible que la incapacidad de Stalin para comprometerse a no intentar llevar a cabo en Finlandia el programa que ya había aplicado en los Estados bálticos pudo haber provocado una costosa guerra (o contribuido) que, sin duda, ambas partes deseaban evitar<sup>68</sup>.

## **Conclusión**

El artículo desarrolló dos proposiciones principales. Primero, en condiciones amplias, el hecho de que combatir sea costoso y riesgoso implica que deberían existir acuerdos negociados que los Estados en disputa liderados racionalmente preferirían a la guerra. Esta propuesta se opone a la visión convencional de que los Estados racionales pueden enfrentar una situación de punto muerto, y en general lo hacen, en la que la guerra sucede porque no existen acuerdos mutuamente preferibles.

Segundo, dos mecanismos o lógicas causales explican por qué los Estados liderados racionalmente en ocasiones son incapaces de encontrar o aceptar un acuerdo: (1) la combinación de información privada sobre la determinación o la capacidad y los incentivos para tergiversarlos; (2) la incapacidad de los Estados en circunstancias específicas para comprometerse a mantener un acuerdo. Los ejemplos históricos tuvieron como objetivo señalar que ambos mecanismos pueden atribuirse relevancia empírica.

Concluyo anticipando dos críticas. En primer lugar, no estoy diciendo que las explicaciones para la guerra con base en la política interior irracional o «patológica» sean menos relevantes empíricamente. Sin duda son importantes, pero no podemos afirmar cómo ni en qué medida lo son si no hemos especificado los mecanismos causales que conducen a la guerra en el caso «ideal» de los Estados unitarios racionales. De hecho, una mejor comprensión de lo que implica realmente el supuesto de la racionalidad para explicar la guerra puede, en realidad, incrementar nuestra estimación de la importancia de los factores particulares irracionales y de segunda imagen.

A modo de ejemplo, una vez aclarada esa distinción, la racionalidad limitada puede parecer una causa más significativa de desacuerdos sobre el poder relativo que la información privada acerca de las capacidades militares. Si la información privada fue en general un factor fundamental que influye en las probabilidades de victoria, esperaríamos que los líderes racionales actualizaran sus estimaciones de guerra durante las crisis internacionales; una posición de negociación fuerte por parte de un adversario sería señal de que este era militarmente más fuerte de lo esperado. En consecuencia, los registros diplomáticos deberían contener evidencia del razonamiento

de los líderes de la siguiente manera: «El hecho de que la otra parte no da marcha atrás significa que es posible que tengamos menos probabilidades de ganar la guerra de lo que inicialmente pensamos». No conozco ni un solo ejemplo de este tipo de actualización en una crisis internacional, aun cuando es muy común renovar sobre la determinación o la voluntad de luchar de un oponente.

En segundo lugar, se podría esgrimir que dado que la anarquía y la información privada sumadas a los incentivos para tergiversarla son características constantes de la política internacional, ninguna puede explicar por qué los Estados fracasan en alcanzar una negociación preferible a la guerra en un caso, pero no en otro. Este argumento es correcto. Pero la tarea de especificar los mecanismos causales de la ocurrencia de la guerra debe preceder a la identificación de factores que llevan los mecanismos hacia un resultado y no otro en escenarios particulares. Es decir, los modelos específicos en los que funcionan los problemas de compromiso o de información nos permiten analizar cómo las distintas variables (como los cambios de poder y los ratios de costo-beneficio en el modelo de guerra preventiva) conducen a la guerra en algunos casos, pero no en otros.

Este es el sentido en el que estos dos mecanismos generales proporcionan las bases para una coherente teoría racionalista o neorrealista de la guerra. Una explicación neorrealista de la guerra muestra cómo esta sucede dado el supuesto de que los Estados racionales y unitarios («bola de billar»), que asumimos a lo largo de este artículo. Consideramos cualquier factor particular afirmado en la literatura como causa de la guerra en este supuesto—por ejemplo, una falla en el equilibrio de poder, ventajas ofensivas, multipolaridad o cambios en el poder relativo—. Mi proposición es que demostrar cómo dicho factor podría provocar la guerra entre Estados racionales requiere exponer el modo en el que el factor puede ocasionar un problema de compromiso o de información irresoluble en circunstancias empíricas específicas. Aparte de esto, no se abordó el enigma central planteado por la guerra: sus costos.

## Anexo

Aquí se proporcionan pruebas de las diversas afirmaciones realizadas en el texto. En todo este Anexo, el término «equilibrio» se refiere al concepto de solución de «equilibrio bayesiano perfecto»<sup>69</sup>.

*Afirmación 1. Bajo las condiciones en  $u_A(\cdot)$  y  $u_B(\cdot)$  dadas en el texto, existirán un conjunto de resoluciones del problema, tal que ambos Estados prefieren cualquiera de estas resoluciones a una guerra.*

*Demostración.* Es suficiente mostrar que existe un intervalo  $[a,b] \subseteq [0,1]$  tal que para todo  $x \in [a,b]$ ,  $u_A(x) \geq p - c_A$  y  $u_B(1-x) \geq 1 - p - c_B$ . Elijamos un  $\varepsilon$  tal que  $0 < \varepsilon < \min\{c_A, c_B\}$  y definamos  $a = \max\{0, p - \varepsilon\}$  y  $b = \min\{p + \varepsilon, 1\}$ . Consideremos cualquier  $x' \in [a,b]$ . Por concavidad débil,  $u_A(x') \geq x'$  para todo  $x' \in [0,1]$ . Además,  $x' > p - c_A$ , pues  $x' \geq a \geq p - \varepsilon > p - c_A$  por definiciones. Entonces,  $u_A(x') > p - c_A$ . Un argumento similar muestra que  $u_B(1-x') > 1 - p - c_B$  para todo  $x' \in [a,b]$ .

### Negociación internacional «tómalo o déjalo»

El juego de «tómalo o déjalo» se estructura de la siguiente forma. La naturaleza establece un costo de guerra para el Estado B,  $c_B$ , a partir de una distribución acumulativa  $H(z)$  de los números reales no negativos con una función de densidad estrictamente positiva y una tasa de riesgo no decreciente  $h(z)/(1-H(z))$ <sup>70</sup>. El Estado B observa  $c_B$ , pero A no. El Estado A hace el primer movimiento, seleccionando una demanda  $x \in [0,1]$ . El Estado B observa la demanda y elige si pelear o no. Como se discutió en el texto, los beneficios son  $(p - c_A, 1 - p - c_B)$  si B pelea y  $(x, 1 - x)$  si B no pelea.

*Afirmación 2. El juego de «tómalo o déjalo» tiene un equilibrio bayesiano perfecto genéricamente único, en el que A demanda  $x^*$  y B lucha si y solo si  $c_B < x - p$ . La demanda  $x^*$  se define de la siguiente manera: (1)  $x^* = p$  si  $h(0) > 1/c_A$ ; (2)  $x^* = 1$  si*

$$\frac{h(1-p)}{(1-H(1-p))} < \frac{1}{(1-p+c_A)} ;$$



(3) de lo contrario,  $x^*$  es la única solución para

$$\frac{h(x-p)}{(1-H(x-p))} = \frac{1}{(1-p+c_A)}$$

Asimismo, el riesgo de guerra *ex ante* siempre es positivo para  $c_A$  lo suficientemente pequeño y mayor que cero.

*Demostración.* Que B lucha si y solo si  $c_B < x-p$  se implica inmediatamente a partir de la perfección del subjuego<sup>71</sup>. De este modo, en cualquier equilibrio, la probabilidad de que B pelee dada una demanda  $x$  es  $\Pr(1-x < 1-p-c_B) = \Pr(c_B < x-p) = H(x-p)$ . Entonces, la utilidad esperada de A por demandar  $x$  es siempre  $u_A(x) \equiv H(x-p)(p-c_A) + (1-H(x-p))x$ . La diferenciación muestra que  $u'_A(x)$  es no negativa cuando

$$\frac{h(x-p)}{(1-H(x-p))} \leq \frac{1}{(x-p+c_A)}$$

Puesto que el lado izquierdo es no decreciente en  $x$  y el lado derecho es estrictamente decreciente para  $x > p$ , podemos concluir en que (1) si  $h(0) > 1/c_A$  entonces  $x^* = p$  maximiza a  $u_A(x)$ ; (2) si

$$\frac{h(1-p)}{(1-H(1-p))} < \frac{1}{(1-p+c_A)}$$

luego  $x^* = 1$  maximiza a  $u_A(x)$ ; (3) cualquier  $x^* \in [p, 1]$  que resuelve

$$\frac{h(1-p)}{(1-H(1-p))} = \frac{1}{(1-p+c_A)}$$

será un máximo único de  $u_A(x)$ . Dado que la probabilidad de guerra *ex ante* es  $H(x^*-p)$  se deduce que solo en el caso (1) equivale a cero y para valores suficientemente pequeños de  $c_A$ , el caso (1) no se puede obtener.

### Negociación internacional de «tómalo o déjalo» con comunicación (palabrería)

Ahora modifico el juego de «tómalo o déjalo» permitiendo que el Estado B elija (después de observar sus costos para la guerra) un anuncio  $f$  de un conjunto grande pero finito de discursos posibles,  $F$ . Después del anuncio, el juego continúa exactamente como antes con beneficios idénticos. Para evitar algunas complicaciones teóricas de medición, consideraré una aproximación finita del juego analizado antes. La naturaleza elige el tipo de Estado B del conjunto  $T = \{c_0, c_1, c_2, \dots, c_i, \dots, c_n\}$ ,  $n \gg 0$ , de acuerdo con una distribución previa discreta  $h(\cdot)$  donde  $h(c_i) = \Pr(c_B = c_i)$  y  $h(c_i) > 0$  para todo  $c_i \in T$ . Los elementos de  $T$  satisfacen  $c_0 = 0$  y (por convención)  $c_i < c_j$  para todo  $i < j$ , donde  $i, j \in N \equiv \{0, 1, 2, \dots, n\}$ . Dejemos que  $H(c_i) \equiv \sum_{j=0}^{i-1} h(c_j)$  denote la probabilidad anterior de que el costo de B es estrictamente menor que  $c_i$ , dejando  $H(c_0) = 0$ .

En el juego con diálogo, el Estado B tiene una *estrategia de mensaje* que da una distribución de probabilidad para todos los mensajes posibles en  $F$  para cada tipo en el conjunto  $T$ . Dejemos que  $m(f, c_i)$  sea la probabilidad de que el tipo  $c_i$  anuncie el discurso  $f$  en un determinado equilibrio. La *estrategia de demanda* del Estado A ahora asocia una distribución de probabilidad de  $[0, 1]$  con cada  $f$ . Dejemos que  $x(f)$  sea la demanda realizada por A al escuchar  $f$  cuando A no mezcla dado el anuncio. En un cierto equilibrio de juego con diálogo, el Estado A formará creencias posteriores sobre el tipo de B para cada mensaje  $f$ . Dejemos que estas sean indicadas por  $h(c_i, f) \equiv \Pr(c_B = c_i | f)$ , con  $H(c_i, f) \equiv \sum_{j=0}^{i-1} h(c_j, f)$ .

Por conveniencia, asumiré que si B es indiferente entre rechazar y aceptar una demanda  $x$ , sin duda, B acepta.

Proposición. Si  $x^*$  es la única demanda de equilibrio en el juego sin diálogo, entonces, en cualquier equilibrio de juego con diálogo en el que el Estado A usa una estrategia pura, (1) el Estado A demanda  $x^*$  sin importar el anuncio; (2) el riesgo ex ante de guerra es el mismo que el del juego sin diálogo.

La demostración se desprende de varios lemas.

Lema 1. *En cualquier equilibrio, el beneficio de A es al menos  $p$  y en ningún equilibrio A responde a cualquier mensaje con una demanda que, sin duda, provocará la guerra.*

*Demostración del lema 1.* Si A establece  $x = p$ , todos los tipos de B aceptan sin duda en cualquier equilibrio (mediante la perfección del subjuego), por lo que A puede asegurarse  $p$  de esa forma. Si en cierto equilibrio A elige  $x$  después de un mensaje  $f$ , tal que la guerra, sin duda, sucederá, entonces A recibe  $p - c_A$ , pero después A podría desviar a  $x' = p$  y desempeñarse estrictamente mejor.

Lema 2. *En cualquier equilibrio, la demanda  $x$  recibe, en apoyo de la estrategia de demanda de A, un mensaje  $f$  solo si existe  $c_i \in T$  tal que  $x = p + c_i$ .*

*Demostración del lema 2.* De no ser así, A podría, al escuchar  $f$ , elegir una demanda  $x'$ , tal que  $p + c_i < x' < p + c_{i+1}$ , dado que, al hacerlo, no tiene efecto alguno en el riesgo de guerra.

Lema 3. *En cualquier equilibrio en el que A no mezcla,  $x(f) = k$ , una constante, para todos los mensajes  $f \in F'$ , donde  $F'$  es el conjunto de mensajes enviados con probabilidad positiva en el equilibrio dado.*

*Demostración del lema 3.* Dejemos que sea  $Tf \equiv \{c_i : m(f, c_i) > 0\}$ . Por el contrario, adoptemos el supuesto de que en algún equilibrio existen dos mensajes distintos  $f$  y  $f'$  tal que  $x(f) < x(f')$ . Por el lema 1, ambas demandas deberán ser aceptadas con probabilidad positiva, implicando que hay tipos  $c_i \in T_f$  es que  $1 - x(f) \geq 1 - p - c_i$  y tipos  $c_i \in T_{f'}$  tales que  $1 - x(f) \geq 1 - p - c_i$ . Pero, entonces, cualquier  $c_i \in T_{f'}$  puede hacerlo estrictamente mejor desviándose hacia  $f$ , que le da  $1 - x(f) > 1 - x(f')$ . Pero esto implica que  $x(f')$  es indudablemente rechazada, lo que contradice el lema 1.

*Demostración de la proposición.* Adoptemos el supuesto de que  $x^* = p + c_k$  es la única demanda de equilibrio en el juego sin diálogo. Luego,  $c_k$  es el único elemento de  $T$  tal que para todo,  $j \in N$

$$H(c_k)(p - c_A) + (1 - H(c_k))(p + c_k) \geq H(c_j)(p - c_A) + (1 - H(c_j))(p + c_j). \quad (1)$$

Asumamos lo contrario de la proposición, que en el juego con diálogo hay alguna otra demanda  $x' = p + c_l$ ,  $l \neq k$ , tal que A demanda a  $x'$  por haber escuchado cualquier mensaje  $f \in F'$  (por lema 3, cualquier equilibrio sin mezclar por A debe tener esta forma). Luego deberá ser eso para cada  $f \in F'$  y para todo  $j \in N$

$$H(c_l, f)(p - c_A) + (1 - H(c_l, f))(p + c_l) \geq H(c_j, f)(p - c_A) + (1 - H(c_j, f))(p + c_j). \quad (2)$$

Por la regla de Bayes,  $h(c_l, f) = h(c_l) m(f, c_l) / \Pr(f)$  y  $H(c_l, f) = (1 / \Pr(f)) \sum_{j=0}^{l-1} h(c_j, f)$ , donde  $\Pr(f) = \sum_{c \in T} h(c) m(f, c)$  es la probabilidad de que B elija  $f$  en el equilibrio. La sustitución en ecuación (2) y el producto de ambos por  $\Pr(f)$  produce, para todo  $j \in N$

$$\begin{aligned} & \left[ \sum_{i=0}^{l-1} h(c_i) m(f, c_i) \right] (p - c_A) + \left[ \Pr(f) - \sum_{i=0}^{l-1} h(c_i) m(f, c_i) \right] (p + c_l) \\ & \geq \left[ \sum_{i=0}^{j-1} h(c_i) m(f, c_i) \right] (p - c_A) + \left[ \Pr(f) - \sum_{i=0}^{j-1} h(c_i) m(f, c_i) \right] (p + c_j). \end{aligned} \quad (3)$$

Puesto que la ecuación (3) se aplica para cada  $f \in F'$ , podemos sumar ambas partes sobre el total de  $f \in F'$  y la desigualdad se mantiene. Así, para todo  $j \in N$

$$\begin{aligned} & \left[ \sum_{i=0}^{l-1} h(c_i) \sum_{f \in F'} m(f, c_i) \right] (p - c_A) + \left[ \sum_{f \in F'} \Pr(f) - \sum_{i=0}^{l-1} h(c_i) \sum_{f \in F'} m(f, c_i) \right] (p + c_l) \\ & \geq \left[ \sum_{i=0}^{j-1} h(c_i) \sum_{f \in F'} m(f, c_i) \right] (p - c_A) + \left[ \sum_{f \in F'} \Pr(f) - \sum_{i=0}^{j-1} h(c_i) \sum_{f \in F'} m(f, c_i) \right] (p + c_j). \end{aligned} \quad (4)$$

Puesto que  $\sum_{f \in F'} \Pr(f) = 1$  y  $\sum_{f \in F'} m(f, c_i)$ , la ecuación (4) simplifica hasta obtener, para todo  $j \in N$

$$H(c_j)(p - c_A) + (1 - H(c_j))(p + c_j) \geq H(c_j)(p - c_A) + (1 - H(c_j))(p + c_j). \quad (5)$$

Sin embargo, esto contradice la ecuación (1), la hipótesis de que el juego sin diálogo tiene un único equilibrio :  $x^* = p + c_k$  donde  $c_k \neq c_l$ . Esto prueba la primera parte de la proposición. Para ver la segunda parte, nótese que si A demanda a  $x^*$  después del envío de cualquier mensaje con probabilidad positiva, entonces todos los tipos  $c_j < x^* - p$  pelearán y todos los tipos  $c_j \geq x^* - p$  aceptarán la demanda, por lo tanto el riesgo *ex ante* de guerra es solamente  $H(x^* - p)$ , como en el juego sin diálogo.

*Comentarios:* (1) Conjeturo que si hay una única demanda de equilibrio  $x^*$  en el juego sin diálogo, entonces, en ningún equilibrio en el juego con diálogo A mezclará las demandas, de manera que la proposición se extendería a todos los equilibrios del juego con diálogo. Si bien no encontré ningún contraejemplo, no he podido demostrar de manera concluyente que A no mezcla en cierto equilibrio. (2) De hecho, el parloteo puede tener importancia en este juego de un modo muy limitado —pueden existir equilibrios en los que las creencias de A y el riesgo a que haya una guerra difieran según el mensaje enviado—. Sin embargo, como se mostró en la proposición, en ese equilibrio, la variación en las creencias de A que tienen diferentes mensajes no afecta ni el comportamiento de A ni el riesgo de guerra *ex ante* (es decir, el premensaje).

## Notas

\* Título original “Rationalist Explanations for War”, *International Organization*, 49, 1994, pp. 379-414. **Publicación autorizada en inglés ©1995 por la IO Foundation y el Massachusetts Institute of Technology. Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.**

Una versión previa de este artículo fue presentada en las reuniones anuales de la Asociación Americana de Ciencias Políticas del 2 al 5 de septiembre de 1993 en Washington D. C. Este trabajo se inspiró, en parte, en el capítulo 1 del ensayo de James D. Fearon, *Threats to Use Force: Costly Signals and Bargaining in International Crises*, (1992), disertación de doctorado, Universidad de California, Berkeley. Se reconoce con gratitud el apoyo económico del Instituto sobre Conflictos y Cooperación de la Universidad de California. Por sus valiosos comentarios, les agradezco a Eddie Dekel, Eric Gartzke, Atsushi Ishida, Andrew Kydd, David Laitin, Andrew Moravcsik, James Morrow, Randolph Siverson, Daniel Verdier, Stephen Walt y, en especial, a Charles Glaser y Jack Levy.

<sup>1</sup> Por supuesto, los argumentos del segundo tipo pueden suponer (y, en general, lo hacen) un comportamiento racional por parte de los líderes individuales, es decir, la guerra puede ser racional para los líderes civiles o militares si gozarán de los diversos beneficios de esta sin padecer los costos impuestos a la población. Si bien pienso que los mecanismos de «segunda imagen» de este tipo son muy importantes empíricamente, aquí no ahondo en ellos. Un título más adecuado para el tema que trata este artículo podría ser «las explicaciones racionales de los actores unitarios», pero es engorroso.

<sup>2</sup> Para conocer el trabajo fundador del neorealismo, ver Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Reading Massachusetts: Addison-Wesley. Para ejemplos de teorización en estas líneas, ver Jervis, R. (Enero de 1978). *Cooperation Under the*

Security Dilemma. *World Politics*, 30, 167-214; Walt, S. (1987). *The Origins of Alliances*. Ithaca Nueva York: Cornell University Press; Mearsheimer, J. J. (Verano de 1990). Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War. *International Security*, 15, 5-56; y Glaser, C. (Invierno de 1994/95). Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help. *International Security*, 50-90.

<sup>3</sup>. El sentido de la palabra «mecanismo» es similar a la propuesta por Jon Elster, aunque un poco más amplio. Ver Elster, J. (1993). *Political Psychology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-7; y Elster, J. (1989). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, Capítulo 1.

<sup>4</sup>. Para un influyente ejemplo de este común supuesto, ver Snyder, G. y Diesing, P. (1977). *Conflict Among Nations*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press.

<sup>5</sup>. Por ejemplo, ver Blainey, G. (1973). *The Causes of War*. Nueva York: Free Press; Howard, M. (1983). *The Causes of Wars*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, en especial, Capítulo 1; y Stein, A. (1990). *Why Nations Cooperate: Circumstance in International Relations*. Ithaca (Nueva York): Cornell University Press, 60-64. Incluso el caso de la Primera Guerra Mundial es controvertido; una importante escuela histórica sostiene que esa fue una guerra deseada. Ver, Fisher, F. (1967). *Germany's Aims in the First World War*. Nueva York: Norton.

<sup>6</sup>. La cita se obtuvo de Waltz, K. (1959). *Man, The State, and War: A Theoretical Analysis*. Nueva York: Columbia University Press, 188.

<sup>7</sup>. Para un cuidadoso análisis y crítica de este argumento estándar sobre la diferencia entre escenario internacional y nacional, ver Wagner, R. H. (1993). *The Causes of Peace*. En R. A. Licklider (Ed.). *Stopping the Killing: How Civil Wars End*. Nueva York; New York University Press, 235-68 y, en especial, 251-57.

<sup>8</sup>. Ver Herz, J. H. (Enero de 1950). Idealist Internationalism and the Security Dilemma. *World Politics*, 2, 157-80; y Jervis, R. *Cooperation Under the Security Dilemma*. Se involucra a la anarquía en la externalidad del dilema de la seguridad mediante la siguiente lógica: excepto por la anarquía, los Estados podrían comprometerse a usar armas solo para fines no amenazantes de defensa.

<sup>9</sup>. Jervis, R. *Cooperation Under the Security Dilemma*.

<sup>10</sup>. Para un análisis del dilema de la seguridad que tenga en cuenta la señalización, ver Kydd, A. (Septiembre de 1993). *The Security Dilemma, Game Theory, and World War I*. Ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Washington, D. C.

<sup>11</sup>. La excepción más desarrollada que conozco se encuentra en Van Evera, S. (1984). *Causes of War*. Disertación de doctorado. Berkeley: Universidad de California, 61-64.

<sup>12</sup>. Ver Bueno de Mesquita, B. (1981). *The War Trap*. New Haven (Connecticut): Yale University Press; y Bueno de Mesquita, B. (Marzo de 1985). *The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model*. *American Political Science Review*, 79, 157-76. Para una generalización que

introduce la idea de rango de negociación, ver Morrow, J. D. (Septiembre de 1985). A Continuous-Outcome Expected Utility Theory of War. *Journal of Conflict Resolution*, 29, 473-502. Versiones informales del argumento de utilidad esperada están en todos lados. Por ejemplo, el concepto de Waltz de que «un Estado usará la fuerza para alcanzar sus metas si, después de evaluar las posibilidades de tener éxito, valora esas metas más de lo que valora los placeres de la paz» aparece en diferentes formas en muchísimos trabajos sobre la guerra. Ver Waltz, *Man, the State, and War*, 60.

<sup>13</sup>. Para ejemplos clásicos, ver Thucydides (1951). *The Peloponnesian War*. Nueva York: Modern Library, 45 y 48; y von Clausewitz, C. (1984). *On War*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press, 85.

<sup>14</sup>. Bueno de Mesquita, *The War Trap*.

<sup>15</sup>. Se proporciona una demostración en el Anexo.

<sup>16</sup>. Sobre la teoría de la negociación con opciones externas, ver Osborne, M. J. y Rubinstein, A. (1990). *Bargaining and Markets*. Nueva York: Academic Press, Capítulo 3; Perry, M. (Marzo de 1986). An Example of Price Formation in Bilateral Situations. *Econometrica*, 50, 313-21; y Powell, R. (1993). *Bargaining in the Shadow of Power*. Berkeley: Universidad de California. Mimeo. Ver también los análisis en Wagner, R. H. (Septiembre de 1994). Peace, War, and the Balance of Power. *American Political Science Review*, 88, 593-607; y Wagner, *The Causes of Peace*.

<sup>17</sup>. Ver Luard, E. (1992). *War in International Society*. New Haven (Connecticut): Yale University Press, 191. Schroeder señala que «el clientelismo, los sobornos y la corrupción» fueron «un elemento fundamental» de las relaciones internacionales del siglo XVIII. Ver Schroeder, P. (1994). *The Transformation of European Politics, 1763-1848*. Oxford: Oxford University Press, 579.

<sup>18</sup>. Sobre Cuba, ver May, E. (1961). *Imperial Democracy*. Nueva York: Harper and Row, 149-50. En la compra de Luisiana, las amenazas militares presentadas en el Senado de los Estados Unidos aparentemente hicieron que Napoleón estuviera más entusiasmado por negociar la venta. Ver Lyon, E. W. (1934). *Louisiana in French Diplomacy*. Norman: University of Oklahoma Press, 179 y 214 y siguientes.

<sup>19</sup>. Gambetta, D. (1993). *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, 214.

<sup>20</sup>. En uno de los únicos artículos sobre este problema, Morrow propone una explicación de información privada para los fracasos de los Estados de relacionar los asuntos en muchas disputas. Ver Morrow, J. D. (Junio de 1992). Signaling Difficulties with Linkage in Crisis Bargaining. *International Studies Quarterly*, 36, 153-72.

<sup>21</sup>. Ver Levy, J. (1989). The Causes of War: A Review of Theories and Evidence. En P. E. Tetlock et al. (Eds.). *Behavior, Society, and Nuclear War*. Vol. 1, Oxford: Oxford University Press, 209-333. El trabajo reciente con la teoría del juego de información limitada para analizar la negociación de las crisis coloca las consecuencias estratégicas de la

información privada en el centro del análisis. Ver, por ejemplo, Bueno de Mesquita, B. y Lalman, D. (1992). *War and Reason*. New Haven (Connecticut): Yale University Press; Fearon, J. D. (Septiembre de 1994). Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes. *American Political Science Review*, 88, 577-92; Morrow, J. D. (Noviembre de 1989). Capabilities, Uncertainty, and Resolve: A Limited Information Model of Crisis Bargaining. *American Journal of Political Science*, 33, 941-72; Nalebuff, B. (Primavera de 1986). Brinkmanship and Nuclear Deterrence: The Neutrality of Escalation. *Conflict Management and Peace Science*, 9, 19-30; y Powell, R. (1990). *Nuclear Deterrence Theory: The Problem of Credibility*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>22</sup> Blainey, *The Causes of War*, 246.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 54. Blainey también culpa al fervor patriótico y nacionalista, a la tendencia (irracional) de los líderes a rodearse de aduladores y a la psicología de masas.

<sup>24</sup> Ver White, R. K. (1970). *Nobody Wanted War: Misperception in Vietnam and Other Wars*. Nueva York: Doubleday/Anchor, Capítulo 7; Blainey. *The Causes of War*, 54; y Lebow, R. N. (1981). *Between Peace and War: The Nature of International Crises*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University Press, 247.

<sup>25</sup> Harsanyi, J. C. (Marzo de 1968). Games with Incomplete Information Played by «Bayesian» Players, Part III. *Management Science*, 14, 486-502.

<sup>26</sup> Robert Aumann observó una consecuencia interesante de esta doctrina: los agentes verdaderamente racionales no puede «acordar estar en desacuerdo», en el sentido de que no puede ser de común conocimiento que son racionales y que tienen estimaciones disímiles de la probabilidad de algún suceso incierto. Ver Aumann, R. (Noviembre de 1976). Agreeing to Disagree. *The Annals of Statistics*, 4, 1236-39. Emerson Niuu, Peter Ordeshook y Gregory Rose señalan que esto supone que los Estados racionales no pueden acordar estar en desacuerdo sobre la probabilidad de que uno o el otro gane una guerra. Ver (1989). *The Balance of Power: Stability in the International System*. Cambridge: Cambridge University Press, 59

<sup>27</sup> Sobre la racionalidad limitada, ver Simon, H. A. (Febrero de 1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69, 99-118.

<sup>28</sup> Este análisis va exactamente en paralelo al trabajo sobre negociación previa al juicio en disputas legales en derecho y economía. Los primeros estudios explicaban que los costosos litigios provienen de las expectativas divergentes sobre el resultado probable del juicio, mientras que, en los trabajos más recientes, esa expectativa deriva de la información privada sobre la fortaleza del caso de una persona. Para un análisis y referencias, ver Cooter, R. D. y Rubinfeld, D. L. (Septiembre de 1989). Economic Analysis of Legal Disputes and Their Resolution. *Journal of Economic Literature*, 27, 1067-97.

<sup>29</sup> Blainey, *The Causes of War*.

<sup>30</sup> Este modelo de negociación internacional de «tómalo o déjalo» se propone y se analiza en condiciones tanto de información completa como incompleta en



Fearon, J. D. (1992). *Threats to Use Force: The Role of Costly Signals in International Crises*. Disertación de doctorado. Berkeley: Universidad de California, Capítulo 1. Se proporcionan resultados similares para estructuras de negociación más elaboradas en mi propio trabajo que está en proceso. Ver Fearon, J. D. (1995). *Game-Theoretic Models of International Bargaining: An Overview*. Universidad de Chicago. Powell analizó un modelo alternativo en el que ambas partes deben acordar si el *statu quo* debe revisarse. Ver Powell, *Bargaining in the Shadow of Power*.

<sup>31</sup>. Ver la afirmación 2 en el Anexo.

<sup>32</sup>. Para ejemplos de esta visión y una discusión sobre ella, ver Fearon, *Threats to Use Force*, Capítulo 3.

<sup>33</sup>. Ver el Anexo para demostraciones. Los anuncios que no dicen nada pueden afectar los resultados en ciertos contextos de negociación. Para un ejemplo de economía, ver Farrell, J. y Gibbons, R. (Junio de 1989). Cheap Talk Can Matter in Bargaining. *Journal of Economic Theory*, 48, 221-37. Estos autores muestran cómo el parloteo podría creíblemente ser un indicio de una voluntad para negociar con seriedad que después afecta los términos subsecuentes de comercio. Sobre las relaciones internacionales, ver ejemplo en Morrow, J. D. (Verano de 1994). Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution versus Information. *International Organization*, 48, 387-423.

<sup>34</sup>. La conclusión también se altera si la posibilidad de interacciones repetidas en contextos lo bastante similares es lo suficientemente importante que se puede respaldar la construcción de reputación.

<sup>35</sup>. Sobre costos de señalización en crisis y costos de un público en particular, ver Fearon, *Threats to Use Force* y *Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes*. Para un excelente análisis de señalización internacional en general, ver Jervis, R. (1970). *The Logic of Images in International Relations*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press.

<sup>36</sup>. Para modelos desarrollados al respecto, ver Fearon, J. *Deterrence and the Spiral Model: The Role of Costly Signals in Crisis Bargaining*. Ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, del 30 de agosto al 2 de septiembre de 1990, San Francisco, California; Fearon, *Domestic Political Audiences and the Escalation of International Disputes*; Morrow, *Capabilities, Uncertainty, and Resolve*; Nalebuff, *Brinkmanship and Nuclear Deterrence*; Powell, *Nuclear Deterrence Theory*.

<sup>37</sup>. Albertini, L. (1953). *The Origins of the War of 1914*. Vol. 2, Londres: Oxford University Press, 183-87.

<sup>38</sup>. *Ibidem*, 187.

<sup>39</sup>. *Ibidem*, 158. Para el texto completo del cable, ver Kautsky, K. (Comp.) (1924). *German Documents Relating to the Outbreak of the World War*. Nueva York: Oxford University Press, documento N.º 71, 130.

<sup>40</sup> Jarausch, K. (Marzo de 1969). The Illusion of Limited War: Chancellor Bethmann Hollweg's Calculated Risk. *Central European History*, 2, 48-76. La cita se extrajo de la página 65.

<sup>41</sup> Ver Turner, L. C. F. (1970). *Origins of the First World War*. Nueva York: Norton, 101; y Jarausch, The Illusion of Limited War, 63. Marc Trachtenberg escribe que «una de las metas básicas de Bethmann era que Alemania evitara dar la impresión de ser la agresora». Ver Trachtenberg, M. (1991). *History and Strategy*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press, 90.

<sup>42</sup> Luigi Albertini concluye que «la noche del 27 de julio, lo único que buscaba el canciller era engañar a Grey y hacerle creer que Berlín intentaba evitar un conflicto, que si se desataba la guerra, sería por culpa de Rusia y que, por consiguiente, Inglaterra podía permanecer neutral. Ver Albertini, *The Origins of the War of 1914*. Vol. 1, 444-45. Ver también Turner, *Origins of the First World War*, 99.

<sup>43</sup> Ver White, J. A. (1964). *The Diplomacy of the Russo-Japanese War*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press, 142-43; y Nish, I. (1985). *The Origins of the Russo-Japanese War*. Londres: Longman, 241-42.

<sup>44</sup> Westwood, J. N. (1986). *Russia Against Japan, 1904-5: A New Look at the Look at the Russo-Japanese War*. Albany: State University of New York Press, 22. Las estimaciones variaban dentro del liderazgo japonés, excepto los oficiales de menor jerarquía, pocos parecían muy confiados en la victoria. Por ejemplo, cuando se tomó la decisión de ir a la guerra, la armada japonesa solicitó demorarla dos semanas para poder igualar las probabilidades en el mar. Ver Nish, *The Origins of the Russo-Japanese War*, 197-200 y 206-7.

<sup>45</sup> Por ejemplo, ver Walder, D. (1973). *The Short Victorious War: The Russo-Japanese Conflict, 1904-5*. Londres: Hutchinson, 53-56; y Nish, *The Origins of the Russo-Japanese War*, 253.

<sup>46</sup> Ver White, *The Diplomacy of the Russo-Japanese War*, Capítulos 6 a 8; Nish, *The Origins of the Russo-Japanese War*, 241; y Lebow, *Between Peace and War*, 244-46.

<sup>47</sup> White, *The Diplomacy of the Russo-Japanese War*, 139. Nish escribe que «muchos rusos, sin duda, adoptaron una postura [de los militares japoneses] que era ridícula comparada con ellos mismos. Puede ser que esto provenga de una política deliberada de secreto y ocultamiento que el ejército japonés aplicó debido a la frialdad histórica entre los dos países». Ver Nish, *The Origins of the Russo-Japanese War*, 241.

<sup>48</sup> Los británicos eran la principal excepción, quienes como recientes aliados de Japón conocían mejor sus capacidades y nivel de organización. Ver Nish, *The Origin of the Russo-Japanese War*, 241.

<sup>49</sup> Por ejemplo, ver Langer, W. (1969). *The Origins of the Russo-Japanese War*. En Schorske C. y Schorske E. (Eds.). *Explorations in Crisis*, Cambridge: Harvard University Press, 44.

50. Para ejemplos, ver Fearon, *Threats to Use Force*, Capítulo 3. Para versión formal de dinámica de la reputación debido a información privada, ver Nalebuff, B. (Abril de 1999). Rational Deterrence in an Imperfect World. *World Politics*, 43, 313-35.
51. Para ejemplos, ver Jervis, R. (1976). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press, 62-67; Posen, B. (1984). *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca (Nueva York): Cornell University Press, 16-17; y Glaser, C. (Julio de 1992). The Political Consequences of Military Strategy. *World Politics*, 506.
52. Para modelos de juego dinámico que lo demuestran, ver Powell, R. (Diciembre de 1991). Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *American Political Science Review*, 85, 1303-20; y Fearon, J. D. (1994). *Cooperation and Bargaining Under Anarchy*. Universidad de Chicago, mimeo. Sobre «pagar con la misma moneda» y el impacto de la sombra del futuro, ver Axelrod, R. (1984). *The Evolution of Cooperation*. Nueva York: Basic Books; y Oye, K. (Ed.). (1986). *Cooperation Under Anarchy*. Princeton (Nueva Jersey): Princeton University Press.
53. Este argumento sobre la varianza militar va en contra de la hipótesis usual de que las ventajas ofensivas fomentan la guerra. Para una discusión y una evaluación empírica, ver Fearon, J. D. *Offensive Advantages and War since 1648*. Ensayo presentado en la reunión anual de la Asociación Internacional de Estudios, del 21 al 25 de febrero de 1995. Sobre el equilibrio ofensivo-defensivo y la guerra, ver Jervis, *Cooperation Under the Security Dilemma*; y Van Evera, *Causes of War*, Capítulo 3.
54. Para el argumento sobre las opiniones de los líderes de las ventajas de dar el primer golpe en 1914, ver Van Evera, S. (Verano de 1984). The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War. *International Security*, 9, 58-107.
55. Ver, por ejemplo, Trachtenberg, *History and Strategy*, 90.
56. Esto sugieren los resultados en Myerson, R. y Satterthwaite, M. (Abril de 1983). Efficient Mechanisms for Bilateral Trading. *Journal of Economic Theory*, 29, 265-81.
57. Schelling sugería que la coordinación eficaz en los problemas de previsión similares a la caza del ciervo podría evitarse por medio de una dinámica racional del «temor recíproco del ataque sorpresivo». Ver Schelling, T. (1960). *The Strategy of Conflict*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press, Capítulo 9. Robert Powell sostuvo que no existe esa dinámica entre adversarios racionales. Ver Powell, R. (Marzo de 1989). Crisis Stability in the Nuclear Age. *American Political Science Review*, 83, 61-76.
58. Taylor (1954). *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*. Londres: Oxford University Press, 166. Edward Carr sostenía una opinión similar: «Las guerras más importantes se luchan para que el propio país sea militarmente más fuerte o, en general, para evitar que otro país se torne militarmente más fuerte». Ver Carr, E. H. (1964). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*. Nueva York: Harper and Row, 111-12.

<sup>59</sup>. A mi entender, Van Evera es el único académico cuyo tratamiento de la guerra preventiva analiza, con cierto detalle, el modo en el que intervienen los asuntos de compromiso creíble. Jack Snyder y Jack Levy plantean esta cuestión. Ver Van Evera, *Causes of War*, 62-64; Snyder, J. (1985). *Perceptions of the Security Dilemma in 1914*. En R. Jervis, R. N. Lebow y J. Gross Stein (Eds.). *Psychology and Deterrence*. Baltimore (Maryland): Johns Hopkins University Press, 160; y Levy, J. (Octubre de 1987). Declining Power and the Preventive Motivation for War. *World Politics*, 40, 96.

<sup>60</sup>. Según Dilip Hiro, la principal preocupación del presidente George Bush en la primera reunión del Consejo de Seguridad Nacional tras la invasión de Kuwait era el potencial aumento del apalancamiento económico de Iraq y su posible influencia en una economía estadounidense «que ya era poco prometedora». Ver Hiro, D. (1992). *Desert Shield to Desert Storm: The Second Gulf War*. Londres: Harper-Collins, 108.

<sup>61</sup>. Sobre la compensación, ver Gulick, E. V. (1955). *Europe's Classical Balance Power*. Nueva York: Norton, 70-72; y Schroeder, P. W. *The Transformation of European Politics, 1763-1848*, 6-7.

<sup>62</sup>. Ver Trachtenberg, *History and Strategy*, 56-59; Albertini, *The Origins of the War of 1914*, Vol. 2, 129-30; Turner, *Origins of the First World War*, Capítulo 4; Joll, J. (1984). *The Origins of the First World War*. Londres: Longman, 87; y Van Evera, *The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War*, 79-85.

<sup>63</sup>. Williamson, S. (Primavera de 1988). The Origins of World War I. *Journal of Interdisciplinary History*, 795-818 y, en especial, 797-805; y Lieven, D. C. B. (1983). *Russia and the Origins of the First World War*. Nueva York: St. Martins, 38-49.

<sup>64</sup>. Levy, J. S. (Invierno de 1990/91). Preferences, Constraints, and Choices in July 1914. *International Security*, 15, 234-36.

<sup>65</sup>. Jack Levy sostiene que las propias consideraciones preventivas casi nunca son suficientes para provocar una guerra. Ver Levy, *Declining Power and The Preventive Motivation for War*.

<sup>66</sup>. Por ejemplo, ver Holsti, K. J. (1991). *Peace and War: Armed Conflicts and International Order 1648-1989*. Cambridge: Cambridge University Press; y Vasquez, J. (1993). *The War Puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press.

<sup>67</sup>. El autor formaliza el argumento en un trabajo en proceso, en el que se muestra que las condiciones en las que ocurre la guerra son restringidas: los Estados deben ser incapaces de ajustar continuamente las probabilidades de victoria al dividir y al comercializar la tierra. En otras palabras, la transferencia territorial posible más pequeña debe producir un cambio discontinuamente grande en las posibilidades militares de un Estado para que la guerra sea posible. Sobre este problema de compromiso, ver también Wagner, *Peace, War, and the Balance Power*, 598.

<sup>68</sup>. Ver Jakobson, M. (1961). *The Diplomacy of the Winter War: An Account of the Russo-Finnish Conflict, 1939-1940*. Cambridge (Massachusetts): Harvard University

Press, 135-39; y Van Evera, *Causes of War*, 63. La información privada y los incentivos para tergiversarla también causaron problemas en la negociación. Ver Fearon, *Threats to Use Force*, Capítulo 3.

<sup>69</sup>. Ver Funderberg, D. y Tirole, J. (1991). *Game Theory*. Cambridge (Massachusetts): MIT Press, Capítulo 8.

<sup>70</sup>. Esta condición se satisface para un amplio rango de distribuciones. Ver Funderberg y Tirole, *Game Theory*, 267.

<sup>71</sup>. El supuesto que el tipo elija no luchar es inmaterial.



# Sobre el número y el tamaño de las naciones\*

Alberto Alesina y Enrico Spolaore\*\*

---

## 1. Introducción

En los últimos años, la redefinición de fronteras nacionales alcanzó una intensidad excepcional en la historia moderna en tiempos de paz. Por un lado, varios países<sup>1</sup> se desintegraron (la ex-Unión Soviética, la ex-Yugoslavia y la ex-Checoslovaquia) y en otros, los movimientos para la autonomía regional o incluso la independencia obtuvieron mayor respaldo (por ejemplo, Canadá, España, Francia e Italia). Por otro lado, Alemania se reunificó, y la Unión Europea avanza hacia la integración económica y, en bastante menor medida, hacia cierta forma de integración política. En definitiva, se detecta una tendencia al separatismo político con integración económica. En general, los recientes cambios de los límites territoriales estuvieron acompañados por el proceso de democratización que se extendió por el mundo.

El presente artículo propone un modelo político-económico simple para abordar diversas cuestiones sobre el número y el tamaño de los países. Modelamos la información de los países como resultado de una solución de compromiso específica entre los beneficios de las grandes jurisdicciones políticas y los costos de heterogeneidad de las grandes poblaciones. En particular, nos interesa la relación entre el número de países de equilibrio, democratización e integración económica.

Nuestros principales hallazgos se pueden resumir en tres puntos:

1. La democratización conduce a las secesiones: se deberían observar menos países en un mundo no democrático que en uno democrático.
2. El proceso democrático lleva a un número ineficientemente grande de países. En concreto, cuando los países se forman por medio de un proceso democrático, se crean más países que con un planificador social que maximiza la utilidad promedio mundial. Por lo general, no es posible imponer, a través de la regla de la mayoría, esquemas redistributivos que puedan sustentar el número eficiente de países.
3. El número de países de equilibrio aumenta con la cantidad de integración económica internacional.

Relativamente pocos economistas proporcionaron modelos formales de la formación de los países. David Friedman (1977) sostiene que los gobernantes moldean los países para maximizar su potencial ingreso tributario conjunto, neto de costos de recaudación. James Buchanan y Roger Faith (1987) estudian cómo la opción de secesión coloca un límite superior a la carga tributaria que una mayoría gobernante puede imponerle a una minoría. Alessandra Casella y Jonathan Feinstein (1990) y Casella (1992) analizan la relación entre la integración económica y política<sup>2</sup>. Patrick Bolton y Gérard Roland (1997) presentan un modelo en el que las secesiones son costosas, pero una mayoría podría votar a favor de ellas en un referéndum regional porque para el votante mediano, los beneficios del cambio esperado en la política de redistribución posterior a la secesión pesan más que la pérdida de eficiencia. Nuestro énfasis en las cuestiones de optimalidad y de estabilidad del número de países de equilibrio en distintos regímenes político-económicos es lo que diferencia nuestro ensayo de los aportes anteriores.

Este artículo está organizado de la siguiente forma: la Sección II presenta el modelo básico y discute los supuestos. La Sección III proporciona la solución del planificador social. La Sección IV define y caracteriza el resultado de equilibrio en un mundo democrático. En la Sección V, estudiamos las transferencias en un país. En la Sección VI, se debaten los



temas de democratización y de integración económica, así como algunas ampliaciones. La última sección contiene la conclusión.

## 2. El modelo básico: suposiciones e interpretación

Nos centramos en una solución de compromiso entre los beneficios de grandes países y los costos de heterogeneidad de grandes poblaciones. Las jurisdicciones políticas más grandes producen varios beneficios. Primero, el costo *per capita* de cualquier bien público no rival disminuye con el número de personas que lo financian. Además, los costos *per capita* de varios bienes públicos se reducen con el tamaño de la población<sup>3</sup>. Asimismo, William Easterly y Sergio Rebelo (1993) descubren que los países más grandes (medidos por tamaño de la población) dependen mucho más de formas más eficientes de recaudación (es decir, impuesto a las ganancias) en relación con las menos eficientes (impuesto aduanero), aun después de controlar los distintos niveles de ingreso. Su explicación es que el establecimiento de los impuestos a las ganancias tiene mayores costos burocráticos que los derechos aduaneros. Un segundo beneficio del tamaño del país está vinculado con la dimensión de los mercados. En un mundo de libre comercio no tan perfecto, el tamaño de los mercados se ve afectado por el tamaño de las jurisdicciones políticas y, en el caso extremo de la autarquía, los dos coinciden. De este modo, cualquier modelo con mayores rendimientos en el tamaño de su economía implica mayores rendimientos en el tamaño de los países. Tercero, las exposiciones a *shocks* no asegurables son más costosas para los países más pequeños. Una región de un país grande sacudido por un shock negativo idiosincrático y específico de la región es compensada con redistribuciones del resto del país<sup>4</sup>. No obstante, si la misma región fuera un país independiente, no recibiría ninguna transferencia. Por último, pero no por eso menos importante, las consideraciones de seguridad pueden ser un determinante del tamaño. Si bien nuestro modelo da cuenta explícitamente de las dos primeras características (la segunda en la Sección VI), los dos últimos beneficios del tamaño no se incluyen en el modelo.

Más allá de cierto punto, los beneficios de escala pueden contrarrestarse con los problemas de aglomeración y de coordinación, aunque, hasta cierta medida, las economías de escala prevalecen. Sin embargo, aprovecharlas

en los países grandes puede tener un «costo político». Es probable que una población más grande sea menos homogénea: es posible que la distancia cultural o de preferencia promedio entre las personas esté correlacionada positivamente, con el tamaño del país. En los países pequeños y relativamente homogéneos, las elecciones públicas están más cerca de las preferencias de la persona promedio que en los países más grandes y más heterogéneos<sup>5</sup>. Barro (1991) resume la solución de compromiso que enfatizamos de la siguiente manera: «Podemos pensar que el tamaño óptimo de un país surge de una solución de compromiso: un país grande puede distribuir el costo de los bienes públicos, (...) entre muchos contribuyentes, pero es probable que también tenga una población diversa difícil de satisfacer para el gobierno central».

Con el fin de mantener el modelo manejable, solo consideramos un bien público que identifica a cada nación. Denominamos «gobierno» a este bien público no rival, término con el que identificamos el paquete de servicios administrativos, judiciales y económicos, así como las políticas públicas. La población mundial tiene masa 1 y adoptamos el supuesto de un continuo de personas con puntos ideales distribuidos uniformemente en el segmento  $[0,1]$ <sup>6</sup>. La utilidad de las personas decrece con la distancia de su gobierno de su punto ideal.

Todos los países necesitan un único gobierno, y los ciudadanos de cada país tienen que financiar y pueden aprovechar el único gobierno de su país. El mundo necesita al menos un gobierno. Así,  $N \geq 1$ , donde  $N$  es el número de países del mundo. Cada gobierno cuesta  $k$ , sin importar el tamaño del país<sup>7</sup>. Las personas tienen el mismo ingreso exógeno  $y$  y pagan el impuesto  $t_i$ . Por lo tanto, la utilidad de la persona  $i$  es

$$(1) \quad U_i = g(1 - al_i) + y - t_i,$$

donde  $g$  y  $a$  son dos parámetros positivos, y  $l_i$  es la distancia de preferencia de la persona  $i$  a su gobierno. Así, la función de utilidad es lineal en el consumo. El parámetro  $g$  mide la utilidad máxima del bien público, cuando  $l_i = 0$ . El parámetro  $a$  mide la pérdida de utilidad que sufre una persona cuando el tipo de gobierno se aleja de su tipo preferido<sup>8</sup>.

Hasta ahora, no hemos dicho nada sobre la distribución geográfica de las personas. Evidentemente, en nuestro modelo, a las personas cercanas en términos de preferencias les gustaría formar un país juntas. Si no hubiera ninguna relación entre la ubicación geográfica y las preferencias, no habría ninguna presunción de que un país está conectado geográficamente. Desde el punto de vista del realismo, este problema puede abordarse de dos maneras. Una es imponer costos adicionales a los gobiernos de los países que no están geográficamente conectados. La segunda es asumir que las personas cercanas en preferencias también lo están en términos geográficos. Ambas suposiciones son razonables y no mutuamente exclusivas. Aquí adoptamos la más simple posible requiriendo que coincidan las dimensiones geográficas y de preferencia. Por consiguiente, en la ecuación (1),  $l_i$  captura tanto la distancia geográfica como la de preferencia. Suponemos que las personas no son nómades. Los límites territoriales de los países se determinan endógenamente en nuestro modelo, pero la ubicación geográfica de cada persona es fija. Con el fin de analizar la movilidad geográfica, necesitaríamos separar la identidad entre las preferencias y la ubicación geográfica, y determinar endógenamente su relación de equilibrio; esta es una tarea que dejamos para una futura investigación<sup>9</sup>.

### 3. La solución del planificador social

Un planificador mundial benevolente puede elegir el número y los tamaños de los países, así como el tipo de gobierno de cada país. Un planificador social que maximiza la suma de utilidades individuales soluciona este problema:

$$(2) \quad \max \int_0^1 U_i di,$$

$$(3) \quad \int_0^1 t_i di = Nk.$$

La siguiente proposición caracteriza el resultado.

PROPOSICIÓN 1. El planificador social (1) coloca el gobierno en el medio de cada país y (2) elige  $N^*$  países de igual tamaño, tal que

$$(4) \quad N^* = \sqrt{ga/4k},$$

siempre que  $\sqrt{ga/4k}$  sea un número entero. De lo contrario, el número eficiente de países  $N^*$  está dado por el número entero más grande menor que  $\sqrt{ga/4k}$  o el número entero más pequeño mayor que  $\sqrt{ga/4k}$ .

La demostración formal se encuentra en el Anexo, pero la intuición es simple. Dado un cierto número de países, el planificador social coloca el gobierno en el medio de cada uno: esta elección minimiza la distancia promedio desde cada gobierno. Dada la simetría del problema y, en particular la distribución uniforme de las preferencias, la utilidad promedio se maximiza eligiendo los países de igual tamaño. El número  $N^*$  se optimiza en la solución de compromiso entre impuestos promedio y distancia promedio, y es creciente en los beneficios de los gobiernos y costos de distancia ( $g$  y  $a$ ) y decreciente en el costo del gobierno ( $k$ ). La utilidad individual depende de la distribución de los impuestos individuales  $t_i$ .

#### 4. El número estable de naciones

Adoptamos los siguientes dos supuestos sobre la política pública y la recaudación:

- A.1. En cada país, la regla de la mayoría decide la ubicación del gobierno. El voto por el tipo de gobierno se emite después de que se establecen los límites territoriales del país.
- A.2. En cada país, los impuestos son proporcionales al ingreso, con la misma tasa impositiva para todos los ciudadanos.

El primero implica que las decisiones sobre política se toman después de que se forma un país. El segundo establece que, en cada país, los ciudadanos pagan el mismo impuesto. En la Sección V, eliminamos esta suposición y discutimos la votación de los esquemas redistributivos. Dados A.1 y A.2, una aplicación inmediata del teorema del votante mediano asume que *el gobierno se encuentra en el medio de cada país, dadas las fronteras del país.*

Con el objetivo de estudiar el número de países de equilibrio, tenemos que definir formas de crear un nuevo país o de eliminar uno existente. Comenzamos con la primera regla (Regla A) para volver a trazar los límites territoriales. Esta establece que nadie puede ser obligado a pertenecer a

un país si prefiere pertenecer a uno distinto. Más específicamente, si una «región» (sin importar su tamaño) desea abandonar un país y unirse al país vecino, ninguno de los dos afectados por esta decisión puede evitarlo. Esta regla se puede expresar de la siguiente manera:

*A. Cada persona que se encuentra en la frontera entre dos países puede elegir a qué país pertenecer.*

Una configuración de  $N$  países es

1. Un equilibrio  $A$  estable si los límites territoriales de las  $N$  naciones no están sujetos a cambio por la Regla  $A$ .
2. Un equilibrio  $A$  estable si es un equilibrio  $A$ , y es estable según la Regla  $A$ .

Nuestra noción de «estabilidad» es bastante estándar. La estabilidad de  $A$  implica que si un equilibrio  $A$  está sujeto a una perturbación «pequeña», el sistema regresa a su posición original. En este caso, una perturbación «pequeña» sería mover un límite territorial, de manera que un conjunto pequeño de personas pasen a un país (vecino) diferente.

Una consecuencia directa de la Regla  $A$  es la siguiente:

Proposición 2. Una configuración de países es  $A$  estable si y solo si todos los países tienen el mismo tamaño. Una configuración de  $N$  países con exactamente el mismo tamaño es  $A$  estable si y solo si

$$(5) \quad N < \sqrt{ga/2k}$$

*Demostración:* ver el Anexo.

Primero, la proposición 2 implica que si todos los países no son del mismo tamaño, el equilibrio no es  $A$  estable. En realidad, la persona que se encuentra en la frontera entre dos países de diferentes tamaños, en general, no será indiferente respecto de los dos países<sup>10</sup>. Asimismo, solo los países que no son «demasiado pequeños» son estables de  $A$ . Cuando los países están por debajo del tamaño mínimo, toda perturbación que aumente su tamaño (al «instalarse» un conjunto de personas de un país

vecino) induciría a que aún más personas se unieran al país ampliado. Así, la perturbación inicial se amplificaría.

Ahora introducimos una segunda regla (Regla *B*) para la formación de países. Esta alude al caso del reacomodamiento de los límites territoriales que se obtiene mediante un acuerdo internacional entre países existentes, ratificado por el voto de la mayoría de cada país. En otras palabras, los límites territoriales pueden modificarse si la mayoría de los ciudadanos del país afectado por el cambio de límites está a favor de ello. Más específicamente:

*B. Se puede crear una nueva nación o se puede eliminar una nación existente si la modificación es aprobada por la regla de la mayoría de cada uno de los países existentes afectados por el reacomodamiento de los límites territoriales.*

Ahora podemos definir un equilibrio *B*. Una configuración de *N* países es un equilibrio *B*:

1. Si es *A* estable y no se crea ninguna nación nueva ni se elimina ninguna existente según las aplicaciones estables de *A* de la Regla *B*. Es decir, cualquier modificación *A* estable propuesta para crear o eliminar un país es rechazada por el voto de la mayoría en al menos uno de los países afectados.
2. Es *B* estable si es un equilibrio *B*, y es estable según la Regla *B*.

A continuación, se hacen varias aclaraciones en orden. Primero, la definición de equilibrio *B* implica que cuando los grupos de países contemplan el reacomodamiento de los límites territoriales de acuerdo con la Regla *B*, consideran solo una nueva configuración de los países que es estable según la Regla *A*. En otras palabras, las propuestas de cambios fronterizos que no son estables *A* no son admisibles. Esta suposición se realiza por cuestiones de tractabilidad, pero también tiene un acercamiento intuitivo. No tendría mucho sentido para un grupo de países votar un reacomodamiento de límites territoriales que, como saben, no sería un equilibrio porque las personas y las regiones querrán modificar los límites. Segundo, la noción de estabilidad *B* es estándar: implica que un equilibrio *B* es estable si, tras una perturbación en el número de países, el sistema vuelve al equilibrio

$B$  con repetidas aplicaciones de la Regla  $B$ . Tercero, podemos mostrar que una Regla  $B'$  alternativa produce los mismos resultados: *se puede crear o eliminar un país si el reacomodamiento de los límites territoriales es aprobado por la regla de la mayoría en cada una de las regiones que constituirían los nuevos países según la modificación propuesta*<sup>11</sup>. Por último, nótese que las Reglas  $A$  y  $B$  no permiten la creación unilateral de nuevos países por parte de grupos de personas, una cuestión que abordamos más adelante al mostrar que una configuración  $B$  estable de los países también es estable con respecto a las secesiones unilaterales.

Ahora procedemos a estudiar la consecuencia de la Regla  $B$ . Debido a la proposición 2 y a nuestra definición del equilibrio  $B$ , podemos centrarnos en países del mismo tamaño.

Proposición 3. Una configuración de países de igual tamaño es un equilibrio  $B$  si y solo si el número  $\tilde{N}$  está dado por el número entero más grande menor que

$$(6) \quad \sqrt{ga/2k}.$$

*Demostración:* ver el Anexo.

De este modo, la proposición 2 implica que ningún  $N$  debajo de  $\sqrt{ga/2k}$  es un equilibrio  $A$ . La proposición 3 implica que el  $N$  más grande debajo de ese valor crítico es el único equilibrio  $B$ .

La intuición de la demostración de la proposición 3 puede resumirse de la siguiente manera. Nos centramos en cualquier configuración de  $N$  países de igual tamaño y derivamos las condiciones en las que, dado  $N$ , una mayoría en al menos un país objeta los cambios de fronteras que provocan la creación de  $(N+1)$  o  $(N-1)$  países. El pasaje de  $N$  a  $N+1$  implica dos cambios para cada persona. En primer lugar, aumentará su impuesto, dado que el nuevo país es más pequeño. En segundo lugar, se modificará su distancia del gobierno. La distancia promedio del gobierno es menor en países más pequeños y, para la mayoría de las personas, su propia distancia se acorta moviéndose de  $N$  a  $N+1$  países. Así, un cambio de  $N$  a  $N+1$  países se aprueba por la regla de la mayoría si, en cada uno de los  $N$  países,

los beneficios (debido a una distancia reducida) son mayores que los costos (dados los impuestos más altos) para la mayoría de las personas. Nótese que el votante crítico es la persona con el cambio en distancia mediano cuando se muda de  $N$  a  $N + 1$ , puesto que la modificación de los impuestos es la misma para todos. Se mantienen consideraciones análogas para el cambio en la dirección contraria, de  $N$  a  $N - 1$  países. La demostración consiste en verificar si, dado un cierto número de países  $N$ , existe al menos un país en el que la mayoría votaría en contra de cambiar a  $N + 1$  o a  $N - 1$ . Mostramos que, en cada uno de los países existentes, hay una mayoría en contra de la creación de un nuevo país si y solo si

$$(7) \quad N(N + 1) \geq ga/2k.$$

Esta condición asegura que, en cada país, la reducción mediana en la distancia del gobierno no compensa los impuestos más altos que cada ciudadano debe pagar cuando el número de naciones aumenta. Asimismo, siempre existe al menos un país que vetará el cambio de  $N$  a  $(N - 1)$  naciones si y solo si

$$(8) \quad N(N - 1) \leq ga/2k.$$

Esta condición asegura que en al menos un país, la reducción de la recaudación asociada a un menor número de países no compense a una mayoría de votantes por el incremento en la distancia del gobierno. De (7) y (8), se desprende con facilidad la proposición 3.

Después mostramos que, cuando  $N$  es un equilibrio  $B$ , si se perturba ese número en cualquier dirección, las repetidas aplicaciones de la Regla  $B$  provocarían que el número de países volviera a  $N$ .

Proposición 4. Toda configuración de naciones que sea un equilibrio  $B$  es  $B$  estable.

*Demostración:* ver el Anexo.

Ahora consideramos la posibilidad de secesiones unilaterales al permitir una regla adicional (Regla  $C$ ) para la creación de países.



C. Se puede crear una nueva nación cuando un conjunto conectado de personas que pertenecen a un país existente decide unánimemente convertirse en sus ciudadanos.

Definición. Un país de tamaño  $s$  es  $C$  estable si no existen grupos de ciudadanos de tamaño  $z$  que querrían separarse y formar un nuevo país de tamaño  $z$  mediante el uso de la Regla  $C$  para cualquier  $z$ .

Proposición 5. Un país de tamaño  $s$  es  $C$  estable si y solo si

$$(9) \quad s \leq (\sqrt{6} + 2) \sqrt{k/ga}.$$

*Demostración:* ver el Anexo.

Corolario. Una configuración de  $N$  países de igual tamaño es  $C$  estable si y solo si

$$(10) \quad N \geq (1/\sqrt{6} + 2) \sqrt{ga/k}.$$

De este modo, los países que son demasiado grandes no pueden ser estables de  $C$ . De hecho, más allá de cierto tamaño, las personas que se encuentran cerca de las fronteras están distantes del gobierno que unilateralmente formarían un nuevo país y estarían mejor, a pesar de los impuestos *per capita* mucho más altos.

La Regla  $C$  permite las secesiones de los ciudadanos del mismo país. En términos más generales, los miembros de dos países vecinos pueden desear unilateralmente separarse y crear un nuevo país. De forma más específica, podemos considerar una noción modificada de la estabilidad de  $C$ .

Definición. Dos países vecinos de tamaño  $s$  son  $C'$  estables si ningún grupo conectado de personas, que pertenecen a cualquiera de los países, unánimemente querría formar un nuevo país.

Una generalización de la demostración de la proposición 5 lleva al resultado de que una configuración de  $N$  países de igual tamaño es  $C'$  estable si y solo si

$$(11) \quad N > (1/\sqrt{2} + 2)\sqrt{ga/k}.$$

De este modo, tanto el número eficiente de países ( $N^*$ ) y, más importante aún, como el número  $B$  estable,  $\tilde{N}$ , son ambos  $C$  y  $C'$  estables. Por lo tanto, de aquí en más, nos referiremos a  $\tilde{N}$  como el número «estable» de países, que implica que este número es  $A$  estable,  $B$  y  $C$  (y  $C'$ ). Ahora estamos listos para enunciar uno de los principales resultados del artículo, que implica una comparación de  $\tilde{N}$  y de  $N$ :

*El número estable de países es mayor que el eficiente. El número eficiente de países no es estable*<sup>12</sup>.

Consideremos el número eficiente  $N^*$ . Esta configuración es eficiente,  $A$  estable y  $C$  (y  $C'$ ) estable, pero no  $B$  estable. Este resultado se desprende de una reconocida «imperfección» del voto de la mayoría, con una regla de «una persona, un voto». Sin esquemas compensatorios sin costo, el equilibrio del voto de la mayoría no es eficiente porque las personas alejadas del gobierno obtienen un bajo nivel de utilidad. Estas personas no son compensadas, dado que los impuestos son los mismos para todos. Por consiguiente, cuando votan, no tienen en cuenta adecuadamente la pérdida total de eficiencia de superar el número óptimo de países. De este modo, el voto de quienes están cerca de las fronteras es el que conduce al equilibrio ineficiente. De hecho, nótese que el número estable de países  $\tilde{N}$  soluciona el problema de un planificador social «rawlsiano», quien maximiza la utilidad de, al menos, las personas pudientes, pero que no puede usar transferencias de suma fija. A la inversa, el número estable de países  $\tilde{N}$ , que es mayor que  $N^*$ , es ineficiente. Así, con un apropiado esquema de redistribuciones de suma fija, un planificador social podría «mover» el equilibrio  $\tilde{N}$  a  $N^*$  sin que nadie empeore. Este esquema recompensaría a las personas que se encuentran lejos de las fronteras. En la próxima sección, discutimos la viabilidad política de los esquemas compensatorios.

## 5. Esquemas compensatorios

¿Pueden las personas que se encuentran lejos del gobierno ser compensadas, de modo que no voten a favor de la creación de un número de países mayor que el eficiente? En otras palabras, ¿puede mantenerse un equilibrio

con menos países que  $\tilde{N}$  usando esquemas de solución de compromiso? Consideramos esquemas impositivos en los que las personas que están lejos del gobierno pagan menos (o incluso pueden recibir una transferencia positiva). Por cuestiones de ductilidad, nos centramos en los esquemas de solución de compromiso lineales del siguiente tipo:

$$(12) \quad t_i = \bar{q} - ql_i$$

donde  $\bar{q}$  y  $q$  son parámetros no negativos. Con el fin de evitar empates marcados poco interesantes en la votación, asumimos (de forma realista) que existen algunos costos ( $W$ ) en la administración de los esquemas compensatorios. Así, para un país con fronteras  $b$  y  $b'$ , con  $b' > b$ , y tamaño  $s$ , la restricción presupuestaria es

$$(13) \quad \int_b^{b'} t_i di = k + W.$$

Definamos a  $\bar{l}$  como la distancia promedio del gobierno y a  $w = W/s$  como los costos administrativos *per capita*. Además, en concreto, sin pérdida de generalidad, postulamos una forma funcional específica para  $w^{13}$ :

$$(14) \quad \begin{aligned} w(q) &= \gamma q^2 \\ \gamma &> 0. \end{aligned}$$

Mediante el uso de (13) y (14), se obtiene

$$(15) \quad t_i = k/s + \gamma q^2 + q(\bar{l} + l_i).$$

Antes de continuar, hacemos dos observaciones en orden:

1. Para todo  $\gamma$  positivo, el planificador social elegiría  $N^*$  países de igual tamaño, y  $q = 0$ .
2. Si  $q = ga$  y el gobierno está en el medio de país, las personas alcanzan el mismo nivel de utilidad (la solución de compromiso es completa). La solución de compromiso es incompleta para  $0 \leq q \leq ga$ .

Ahora investigamos los esquemas de solución de compromiso del equilibrio de la regla de la mayoría, que se votan después de que se establecen los límites territoriales de los países. Específicamente, asumimos que, con posterioridad al establecimiento de los límites territoriales de un país, los ciudadanos votan sobre la ubicación del gobierno (como mencionamos antes) y luego sobre el esquema de solución de compromiso, es decir, un esquema con  $0 \leq q \leq ga$ . Con estas suposiciones, se sostiene la siguiente proposición.

Proposición 6. Para todo  $\gamma$  positivo, aunque sea pequeño,  $q = 0$ , y el gobierno se ubica en el medio del país<sup>14</sup>.

*Demostración:* ver el Anexo.

La proposición 6 implica que lo que habíamos asumido en la Sección II, la no solución de compromiso, se puede derivar como resultado de hipótesis más importantes sobre, en especial, el orden de votación. La suposición de que los esquemas de transferencias se deciden después de que se definen los límites territoriales es crítica y destaca un tipo de problema de inconsistencia de tiempo. Tal vez, antes de la decisión sobre los límites territoriales de los países, las mayorías de todos los países existentes querrán comprometerse a esquemas de transferencia con  $q > 0$ , que impondría tamaños de países más grandes que el que es estable para  $q = 0$ . Sin embargo, la credibilidad de estos esquemas de solución de compromiso es problemática. Cuando se crea un país, una mayoría siempre puede cambiar la política impositiva nacional. En otras palabras, la oportunidad de las decisiones subyacentes a la proposición 6 implica que es «más sencillo» modificar las políticas impositivas nacionales que los acuerdos internacionales en materia de límites territoriales. Además, recordemos que el número estable de países  $\tilde{N}$ , obtenido con  $q = 0$ , también es estable para las secesiones unilaterales: no se necesitan compensaciones para evitar secesiones.

Entonces, nos podemos preguntar: ¿qué esquemas de solución de compromiso serían aprobados por el voto de la mayoría si la votación pudiera realizarse al mismo tiempo (o antes) de que se establezcan los límites territoriales de los países mediante un compromiso irrevocable? ¿El número eficiente de países  $N^*$  puede ser respaldado por un compromiso

aprobado por mayoría en materia de esquemas de transferencia lineales como en (12)? La respuesta implica estudiar simultáneamente las votaciones de asuntos múltiples sobre los límites territoriales (Regla  $B$ ), los esquemas de transferencia ( $q$ ) y la ubicación del gobierno. Si bien este problema de la votación de múltiples cuestiones, sin preferencias máximas no únicas, se escapa de una solución obvia, dos simples observaciones descartan que  $N^*$  pueda ser impuesto para *cada* conjunto de valores de parámetro. Primero, el ingreso *per capita* puede no ser lo bastante alto para respaldar las transferencias necesarias del centro a las fronteras. Segundo, el derroche, es decir, el parámetro  $\gamma$ , podría ser lo bastante alto, de manera que las transferencias necesarias sean demasiado costosas.

En resumen, los problemas de viabilidad, de derroche en el proceso redistributivo y, tal vez más interesante, de compromisos pueden dificultar (si es que no imposibilitan) la implementación de los esquemas de solución de compromiso que impondría el número eficiente de países.

## 6. Integración económica, democratización y generalizaciones

Dado el resultado de la proposición 6, ahora podemos continuar con la suposición de que no hay esquemas compensatorios.

### 6.1. Integración económica

Consideremos un país que está completamente cerca de cualquier contacto económico con el resto del mundo: el tamaño del mercado para este país es idéntico al tamaño del propio país. Si, por cualquier motivo, la productividad o el nivel de actividad económica de este país se ven influenciados por el tamaño del mercado, el nivel de ingreso *per capita* o de crecimiento se vería afectado positivamente por el tamaño del país. En el extremo opuesto de una economía totalmente abierta, el tamaño del país es irrelevante para la actividad económica porque no determina el tamaño del mercado. Esta simple consideración sustenta el resultado de esta sección: el número estable de países es creciente con la cantidad de integración y de apertura económica.

Una entre muchas razones de mayores rendimientos crecientes en el tamaño de una economía está dada por la relación entre capital humano y productividad, como se enfatiza en la reciente literatura sobre crecimiento endógeno<sup>15</sup>.

Definimos a  $H_{ix}$  como el capital humano total del país  $x$ , al que pertenece  $i$ , y a  $H_{-ix}$  como el capital humano total del resto del mundo. Supongamos que el ingreso individual depende linealmente del capital humano total:

$$(16) \quad y_{ix} = b + b_1 H_{ix} + b_2 H_{-ix}; \quad b_i > 0 \quad i: 0, 1, 2.$$

Si cada persona está dotada con la misma cantidad de capital humano ( $h$ ), tal que  $H_x = s_x h$  y  $H_{-x} = (1 - s_x)h$  y establecemos  $b_2 = (1 - j) b_1$ , obtenemos

$$(17) \quad y_{ix} = b_0 + b_1 s_x h + b_1 (1 - j)(1 - s_x).$$

Si  $j = 0$ , no hay diferencia entre el capital humano nacional y el capital humano extranjero. Si  $j = 1$ , la economía nacional está aislada del resto del mundo (autarquía). Los valores intermedios de  $j$  capturan las situaciones de apertura que son menos perfectas. Al repetir el análisis completo de las dos últimas secciones (los detalles están disponibles), obtenemos lo siguiente:

Proposición 7. El número eficiente de países,  $N^*$ , es el máximo entre 1 y el número entero más cercano a

$$(18a) \quad \sqrt{(ga - 4b_j h)/4k}.$$

El número estable de países  $\tilde{N}$  es el máximo entre 1 y el número entero más grande menor que

$$(18b) \quad \sqrt{(ga - 4_1 b_j h)/2k}.$$

Al igual que antes, se desprende que  $N^* < \tilde{N}$ . Ahora resulta más interesante que  $N^*$  y  $\tilde{N}$  son decrecientes en  $j$  para cierto  $b_1$ . Así, tenemos el siguiente corolario.

Corolario. El número eficiente y el número estable de países aumentan con la cantidad de integración económica internacional.

La intuición es que una separación de naciones es más costosa si implica más barreras comerciales y mercados más pequeños. Por el contrario, los beneficios de los países grandes son menos importantes si los países pequeños pueden comercializar libremente entre ellos. Concretamente, este resultado sugiere que el separatismo político regional debería asociarse con una creciente integración económica.

Para un determinado valor estrictamente positivo de  $j$ , tanto el número eficiente como el número estable de países disminuyen con  $b_1$ , específicamente, la magnitud de la externalidad del capital humano. La intuición es que si la externalidad es grande y la integración internacional es baja (es decir,  $j$  es alto), entonces el tamaño de los países es mayor y su número, menor. De hecho, los beneficios de la externalidad del capital humano están principalmente dentro de las fronteras de los países. A medida que  $j$  se acerca a cero, el efecto de  $b_1$  en  $\tilde{N}$  también se acerca a cero. Para  $j=0$ , la externalidad del capital humano no afecta el tamaño de los países.

En resumen, esta sección tiene dos implicancias empíricas. Primero, el separatismo político debería ir a la par de la integración económica. Sentimos que la experiencia europea actual, la idea de una *Europa de regiones*, y el separatismo de Quebec en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) proporcionan cierto respaldo para esta inferencia. Asimismo, los incentivos de los Estados de la ex-Unión Soviética, la ex-Yugoslavia y la ex-Checoslovaquia para separarse habrían sido mucho menores si hubieran esperado estar económicamente aislados en lugar de integrados al resto del mundo, en especial, con Europa Occidental. A la inversa, los países que son demasiado pequeños pueden no ser viables en un mundo de restricciones comerciales. La segunda conclusión es que el beneficio del tamaño de los países en el desempeño económico debería disminuir con el aumento de la integración económica internacional y con la eliminación de barreras comerciales<sup>16</sup>.

Por último, la relación causal entre el grado de integración económica internacional y el tamaño nacional puede tomar ambas direcciones. Una

mayor integración económica implica países más pequeños que necesitarán más integración económica. Estudiar la determinación endógena conjunta de  $j$  y de  $N^{17}$  ampliará nuestro análisis.

## **6.2. Democratización**

Comparamos el número estable de países en un mundo democrático con el número de países en un mundo de dictadores. Definimos «dictador» como un leviatán que maximiza rentas, es decir, el ingreso tributario neto de gastos<sup>18</sup>. Por cuestiones de simplicidad, volvemos a un mundo con ingreso individual fijo, indicado por  $y$ . Comenzamos con el caso más sencillo de un leviatán de un único mundo que tiene que abastecer al menos a un gobierno. Ante la falta de restricciones adicionales, su problema tiene una solución obvia (extrema) en  $t = y$ , y  $N = 1$ . Un leviatán a quien no le interesa la utilidad de las personas solo proporcionaría la cantidad mínima posible de servicio público (es decir, uno) y gravaría el máximo nivel factible.

De manera más realista, es improbable que aun los gobiernos dictatoriales puedan ser totalmente insensibles al bienestar de sus ciudadanos. Incluso los dictadores deben garantizar cierto nivel mínimo de utilidad, al menos a parte de la población, para evitar insurrecciones. Modelamos esta restricción planteando que un leviatán tiene que asegurar al menos un nivel de utilidad de  $u_0$  a una fracción de sus ciudadanos.

Analizamos un mundo de leviatanes en el que los límites territoriales nacionales maximizan los ingresos netos conjuntos de los gobiernos. Esta es la solución cooperativa que adoptaría una clase de leviatanes (grupo de personas que pueden convertirse en gobernantes del país) si pudieran negociar sin costo alguno y usar pagos adicionales ilimitados; este es el caso analizado por Friedman (1977). Este autor sostiene que, en un mundo de gobiernos que maximizan la renta, el tamaño y la forma de las naciones serán tales que puedan maximizar su ingreso neto potencial conjunto, aun cuando no cooperen explícitamente. Continuamos asumiendo que los impuestos tienen que ser los mismos para todos<sup>19</sup>.



Proposición 8. Los países tienen el mismo tamaño. El número de países que le asegura una utilidad mínima  $u_0$  a una fracción  $\delta$  de la población de cada país es  $\max[1, N_\delta]$ , donde

$$(19) \quad N_\delta = \sqrt{ag\delta/2k},$$

siempre que  $\max 1, N_\delta$  sea un número entero<sup>20</sup>. El impuesto es

$$(20) \quad t_\delta = g(1 - a\delta/2N_\delta) + y - u_0.$$

*Demostración:* ver el Anexo.

Esta proposición implica que

$$(21a) \quad \text{si } \delta < 1/2 \quad N_\delta < N^*$$

$$(21b) \quad \text{si } \delta = 1/2 \quad N_\delta = N^*$$

$$(21c) \quad \text{si } 1/2 < \delta < 1 \quad N^* < N_\delta < \tilde{N}$$

$$(21d) \quad \text{si } \delta = 1 \quad N_\delta = \tilde{N}$$

De este modo, para cualquier valor de  $\delta$  estrictamente menor que cero, hay menos países con leviatanes que en un mundo democrático. Para  $\delta < 1/2$ , el rango más realista, dado que por definición un dictador puede gobernar sin el consentimiento de la mayoría, el número de países con leviatanes está por debajo del número eficiente. Así, la consecuencia es que hay demasiados pocos países en un mundo de leviatanes. *Por consiguiente, la democratización provoca la creación de más países*<sup>21</sup>.

Por último, nótese que con dictadores los países son relativamente grandes, hasta las secesiones unilaterales pueden tornarse atractivas. En realidad, los cálculos sencillos, disponibles a demanda, muestran que si  $\delta$  está por debajo de cierto límite, un dictador enfrenta una «amenaza de secesión». En este caso, los leviatanes usan la represión mediante la fuerza para evitar secesiones unilaterales o se tornan menos totalitarios al aumentar  $\delta$ , es decir, la fracción de la población que les importa.

### 6.3. Países con diferentes tamaños

El resultado de que en equilibrio todos los países tienen el mismo tamaño (obviamente, una consecuencia poco realista) es un artefacto del supuesto de que las personas se distribuyen uniformemente. Esta suposición hace que el modelo sea manejable en formas cerradas. En lo que sigue, explicamos brevemente cómo se podría ampliar el modelo para el caso no uniforme.

Definimos la distribución acumulativa de la población mundial como  $F(z)$ . De este modo, la población del país  $x$ ,  $p_x$ , está dada por  $p_x = F(\bar{b}_x) - F(\underline{b}_x)$  donde  $\bar{b}_x(\underline{b}_x)$  es el límite superior (inferior) del país  $i$ . Como más arriba, el gobierno está ubicado en la mediana de cada país, excepto que ahora la mediana no coincide con el medio del país. Definamos  $\underline{d}_x$  como la distancia desde la mediana hasta su límite inferior y  $\bar{d}_x$  como la distancia desde la mediana hasta el límite superior del país  $x$ . Las condiciones de indiferencia en las fronteras, implícitas por la Regla A, son las siguientes:

$$(22) \quad \underline{d}_{x+1} - \bar{d}_x = \frac{k}{ag} \frac{p_{x+1} - p_x}{ag p_x \cdot p_{x+1}} \text{ para } x = 1, \dots, N$$

si  $N$  es el número de países y si los países se numeran en orden ascendente de izquierda a derecha. Además de las condiciones  $(N-1)$  de (22), tenemos que  $\sum_{x=1}^N p_x = 1$ . Para la distribución uniforme, la expresión (22) se reduce a  $\underline{d}_{x+1} = \bar{d}_x$  para  $x = 1, \dots, N$ <sup>22</sup>. Un análisis simple de (22) muestra que, en general, los países tendrán diferentes tamaños de poblaciones y extensiones geográficas<sup>23</sup>.

Como para la Regla C, los resultados de la proposición 5 pueden (al menos conceptualmente) extenderse al caso no uniforme. También en este caso, la amenaza de secesión es mayor para las personas que se encuentran en las fronteras. Es evidente que las condiciones de «no secesión» análogas a la ecuación (9) dependerán de la forma de la distribución  $F(z)$ . Por último, la aplicación de la Regla B, sin duda, sería muy demandante en términos de cálculos. Con respecto al caso uniforme, se podría permitir que se voten solo las propuestas que son estables de A, excepto que ahora la condición para la estabilidad de A no necesariamente implica países de igual tamaño, aunque debe satisfacer el sistema de condiciones de la ecuación (22).

## **7. Conclusión**

Este ensayo es un paso hacia la aplicación del análisis económico al estudio del número y del tamaño de los países. En lugar de revisar nuestros resultados, en esta sección final, destacamos algunas de las preguntas que dejamos abiertas<sup>24</sup>.

Primero, la coincidencia de las dimensiones geográficas y culturales excluye la consideración de las minorías étnicas o culturales. Al eliminar la coincidencia entre las dos dimensiones, se puede comenzar con una distribución arbitraria de la preferencia y de la ubicación geográfica, y estudiar el proceso de ajuste, así como la formación de países. Este desarrollo requiere un estudio de la movilidad geográfica y puede conectarse con la literatura sobre migraciones. No obstante, nuestro modelo sugiere en qué dirección cambiarían los resultados con minorías étnicas y costos de reubicación. Los países no serían de igual tamaño y las minorías étnicas deberían estar dispuestas a soportar los costos relativamente altos de formar países pequeños a cambio de no compartir gobierno con la mayoría étnica.

Segundo, no hemos modelado el papel de las amenazas militares ni del gasto en defensa. El tamaño óptimo de un país y la cantidad ideal de su bien público «defensa», sin duda, dependen del tamaño de otros países y de su beligerante potencial militar. Empíricamente, se puede argumentar que el surgimiento del regionalismo en Europa (del Este y Occidental) está relacionado no solo con la democratización y la integración económica, como este trabajo sugiere, sino también con la desaparición de la amenaza militar soviética. Discutimos algunas de estas cuestiones en Alesina y Spolaore (1996).

Tercero, simplificamos en gran medida el tratamiento del «bien público» o del «gobierno» que identifica a un país. En realidad, un gobierno provee muchas funciones. Algunas pueden descentralizarse a los gobiernos regionales o locales en el contexto de un país descentralizado. En otras palabras, se puede encontrar una respuesta a la solución de compromiso entre economías de escala y heterogeneidad en una estructura descentralizada de gobierno. Este argumento nos conectaría con la

literatura sobre el federalismo fiscal, un camino que merece ser transitado. De hecho, nuestro modelo también puede tener consecuencias en el grado de federalismo en dictaduras o democracias. En verdad, en lugar de considerar la división del mundo en distintos países, tomemos la división de un país en regiones autónomas. Entonces, nuestro resultado implica que las dictaduras deberían ser más centralizadas que las democracias. Ades y Glaeser (1995) brindan cierta evidencia que respalda indirectamente este argumento. Estos autores hallaron que los países con historia de regímenes dictatoriales tienen ciudades capitales mucho más grandes en relación al tamaño de la nación que los países democráticos.

Cuarto, hemos ignorado, en gran medida, la cuestión del papel redistributivo de los gobiernos, dado que no consideramos las diferencias en el ingreso individual. Estas, sumadas las diferencias en las preferencias, pueden ser determinantes cruciales del grado de heterogeneidad de la población que establece el tamaño y el número de equilibrio de los países.

Por último, se podría estudiar qué reglas de supermayoría para modificar los límites territoriales podrían imponer el número eficiente de países como un equilibrio estable.

## Anexo

### Demostración de la Proposición 1

El planificador social maximiza la suma de todas las utilidades individuales:

$$(A1) \quad \int_0^1 U_i di = \sum_{x=1}^N s_x [g(1 - a\bar{l}_{ix}) + y - \bar{t}_{ix}]$$

sujeto a

$$(A2) \quad \sum_{i=1}^N \bar{t}_{ix} = Nk,$$

donde  $\bar{l}_{ix}$  y  $\bar{t}_{ix}$  son la distancia promedio y el impuesto promedio en un país  $x$ , respectivamente, y  $s_x$  es el tamaño del país  $x$ . Dado un determinado  $N$ , se minimiza si el bien público está en el medio de cada país. Por lo tanto, la distancia promedio en cada país es  $s_x/4$ . Por consiguiente, el problema del

planificador social puede escribirse como

$$(A3) \quad \min \quad \frac{ga}{4} \sum_{x=1}^N s_x^2 + Nk$$

sujeto a

$$(A4) \quad \sum_i s_x = 1$$

La suma de los cuadrados de los tamaños se minimiza eligiendo países de igual tamaño  $s = 1/N$ . Por lo tanto, la solución para  $N$  es el número entero positivo que resuelve

$$(A5) \quad \min \quad ga/4N + kN$$

La condición de primer orden con respecto a  $N$  implica que

$$(A6) \quad N^* = \sqrt{ga/4k}.$$

La expresión anterior nos da la solución solo si es un número entero. En general, la solución se caracterizará de la siguiente manera. Definimos  $M = \sqrt{ga/4k}$ . y  $N'$  como el número entero del intervalo  $(M-1, N)$  y  $N''$  como el número entero del intervalo  $(M, M+1)$ . Entonces, el número eficiente de naciones es  $N'$  si y solo si  $s' = 1/N'$  da una utilidad promedio no menor que la del tamaño  $s = 1/N''$ , es decir, si y solo si

$$(A7) \quad g(1 - a/4N) - kN' \geq g(1 - a/4N'') - kN''$$

o

$$(A8) \quad N'N'' \geq ga/4k$$

De lo contrario,  $N''$  es el número eficiente. Por lo tanto, el número eficiente de naciones es igual a la propia  $M$  si  $M$  es un número entero positivo. Caso contrario, es igual a

- a. El número entero  $N'$  inmediatamente debajo de  $M$  si  $N'(N'+1)$  es más grande que  $ga/4k$ .

- b. El número entero  $N'' = N' + 1$  inmediatamente por encima de  $M$  si  $N'(N'+1)$  es menor que  $ga/4k$ ;
- c. Ambos números enteros  $N'$  y  $N''$  si  $N'N'' = ga/4k$ .

Como el caso c ha dado cero, el número eficiente de naciones es genéricamente único.

### **Demostración de la Proposición 2**

Una persona en la frontera entre dos países de tamaños  $s_1$  es indiferente si

$$(A9) \quad g \left( 1 - a \frac{s_1}{2} \right) - k/s_1 = g \left( 1 - a \frac{s_2}{2} \right) - k/s_2.$$

Se satisface la condición anterior si

$$(A10) \quad s_1 = s_2$$

o

$$(A11) \quad s_1 s_2 = 2k/ga.$$

Comencemos con (A10) y consideremos  $N$  países de igual tamaño. Perturbe el equilibrio de manera que dos países limítrofes (a los que llamaremos 1 y 2) ahora tengan tamaños diferentes,  $s - \varepsilon$  y  $s + \varepsilon$ , respectivamente, donde  $\varepsilon$  es un número positivo arbitrariamente pequeño. El equilibrio original es  $A$  estable si y solo si la persona en la nueva frontera prefiere estrictamente siempre el país más pequeño (1) al país más grande (2), es decir,

$$(A12) \quad g \left( 1 - a \frac{s - \varepsilon}{2} \right) - k/s - \varepsilon > g \left( 1 - a \frac{s + \varepsilon}{2} \right) - k/s + \varepsilon.$$

lo cual implica que

$$(A13) \quad (s - \varepsilon)(s + \varepsilon) > 2k/ga$$

En el límite, para  $\varepsilon$  tendiendo a cero, la condición pasa a ser

$$(A14) \quad s^2 > 2k/ga$$

Con un procedimiento análogo, se puede mostrar que el caso de países de tamaño desigual (A11) es inestable. Por lo tanto, mediante el uso de (A14), se puede concluir que el número A estable de países de mismo tamaño debe satisfacer

$$(A15) \quad N < \sqrt{ga/2k}.$$

### **Demostración de la Proposición 3**

Como se indicó en la Proposición 2, solo las naciones de igual tamaño son A estables. De este modo, en lo que sigue, el «número de naciones» está definido implícitamente con el significado «número de naciones de igual tamaño». Además, debido a nuestras suposiciones sobre la votación en un país, es decir, para determinados límites territoriales, podemos usar el resultado de que, para cualquier  $N$ , el gobierno está ubicado en el medio de cada país. Comenzamos introduciendo las definiciones y la notación.

Dejemos que  $l_i\{N\}$  denote la distancia del tipo preferido de la persona  $i$  del tipo preferido del votante mediano cuando el número total de naciones es  $N$ . Cuando pasamos de  $N$  a  $N'$  naciones, indicamos la nueva distancia por medio de  $l_i\{N'\}$ . Dejemos que  $d_i\{N,N'\}$  denote el cambio en la distancia experimentada por la persona  $i$ . Las simples manipulaciones algebraicas muestran que la persona  $i$  preferirá  $N$  a  $N'$  siempre que

$$(A16) \quad agd_i\{N,N'\} + k\{N' - N\} \geq 0.$$

Dejemos que  $d_m^x\{N,N'\}$  indique el cambio de la distancia mediana en la nación  $x$  (donde  $x=1, 2, \dots, N$ )<sup>25</sup>. Como consecuencia inmediata de las definiciones antes mencionadas, la nación  $x$  tendrá una mayoría que prefiera  $N$  a  $N'$  si y solo si

$$(A17) \quad agd_m^x\{N,N'\} + k\{N' - N\} \geq 0.$$

Definimos las Reglas B1 y B2 del siguiente modo:

B1. Se puede *crear* un nuevo país cuando el cambio es aprobado por la regla de la mayoría en cada país existente cuyo territorio se verá afectado por el reacomodamiento de las fronteras.

B2. Se puede *eliminar* un país existente cuando el cambio es aprobado por la regla de la mayoría en cada país existente cuyo territorio se verá afectado por el reacomodamiento de las fronteras.

Una configuración de  $N$  naciones es

- equilibrio B1 si no se crea ninguna nación según las aplicaciones de la Regla B1. Es decir, toda modificación propuesta para incrementar el número de países en uno es rechazada por el voto de la mayoría en al menos uno de los países afectados.
- equilibrio B2 si no se elimina ninguna nación según las aplicaciones de la Regla B2. Es decir, toda modificación propuesta para decrementar el número de países en uno es rechazada por el voto de la mayoría en al menos uno de los países afectados.

Por lo tanto, derivaremos la configuración del equilibrio B1, es decir, la configuración que es un equilibrio B1 y un equilibrio B2 cuando solo se pueden proponer las modificaciones  $A$  estables. Primero, enunciaremos y demostramos los siguientes cuatro lemas:

Lema 1. El cambio de distancia mediana  $d_m^x\{N, N+1\}$  es la misma para todo  $x$  ( $x = 1, 2, \dots, N$ ) y está dada por

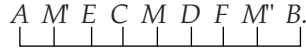
$$(A18) \quad d_m^x\{N, N+1\} = (s' - s)/2$$

donde

$$(A19) \quad s \equiv 1/N \text{ y } s' \equiv 1/(N+1).$$



*Demostración.* Consideramos una nación  $x$  de tamaño  $s=1/N$  que se extiende del punto  $A$  al punto  $B$  como en la siguiente figura:



Dejemos que  $|AB|$  indique la distancia entre  $A$  y  $B$ . Llamaremos  $M$  al punto medio. Cuando se forman  $N+1$  naciones, los ciudadanos de la nación  $x$  se dividen en dos naciones nuevas de tamaño  $s'=1/(N+1)$ . Los denominaremos  $x$  y  $x''$ ;  $M'$  ( $M''$ ) denota el punto en el medio de la nación  $x'$  ( $x''$ ).

Llamaremos  $C$  al punto medio entre  $M'$  y  $M$ , y  $D$  al punto medio entre  $M$  y  $M''$ . Como  $|M'M''| = s'$ , también tenemos, por interpretación,

$$(A20) \quad |CD| = s'/2$$

Nótese que todas las personas entre  $C$  y  $D$  pertenecen al país  $x$ . De hecho, la distancia máxima entre  $M$  y  $M'$  o  $M''$  es  $m = 3s'/2 - s/2$  ( $|MM'| = m$  para  $x+1$  y  $|MM''| = m$  para  $x=N$ ). Por lo tanto,  $C$  y  $D$  están ubicados a una distancia de  $M$  que no puede superar  $3s'/4 - s/4$ , que es estrictamente más pequeño que  $s/2$ . Se desprende que

$$(A21) \quad \begin{aligned} d_i \{N, N+1\} &= 0 \text{ para } i=C \text{ e } i=D; \\ d_i \{N, N+1\} &> 0 \text{ para } i \in (C, D); \\ d_i \{N, N+1\} &< 0 \text{ para } i \in (A, C) \text{ e } i \in (D, B). \end{aligned}$$

En particular, para cada punto  $H'$  entre  $M'$  y  $C$  que pertenece a la nación  $x$ , el cambio de distancia está dado de la siguiente manera:

$$(A22) \quad \begin{aligned} d_{H'} \{N, N+1\} &= |MH'| - |MH'| = \\ &= (|MC| - |HC|) - (|CM| + |HC|) = -2|HC|. \end{aligned}$$

Análogamente, para cada punto  $H''$  entre  $D$  y  $M''$  que pertenece a la nación  $x$ , tenemos un cambio de distancia igual a  $-2|DH''|$ . Denominaremos  $E$  al punto entre  $M'$  y  $C$ , y  $F$  al punto entre  $D$  y  $M''$ , elegido para satisfacer las siguientes dos condiciones:

$$(A23) \quad |EC| = |DF|$$

$$(A24) \quad |DF| = s/2.$$

De (A22) y (A23), tenemos

$$(A25) \quad d_E\{N, N+1\} = d_F\{N, N+1\} = -2|EC|.$$

Por lo tanto, tenemos

$$EF = |EC| + |CD| + |DF| = 2|EC| + |CD| = 2|EC| + s/2 = s/2,$$

lo cual implica que

$$(A26) \quad |EC| = (s-s')/4.$$

Como la distancia máxima entre  $M$  y  $M'$  es  $3s'/2 - s/2$  (que se mantiene para  $x = N$ ), entonces  $\max |EM| = (3s'/2 - s/2)/2 + (s-s')/4 = s'/2 < s/2$ . Por lo tanto,  $E$  pertenece al país  $x$ . Un argumento análogo muestra que  $F$  pertenece a  $x$ . Al reemplazar (A26) por (A25), obtenemos

$$(A27) \quad d_E\{N, N+1\} = d_F\{N, N+1\} = (s'-s)/2.$$

Debido a (A21), todas las personas entre  $E$  y  $F$  experimentan un cambio de distancia mayor que el experimentado por las personas ubicadas en el punto  $E$  y en el punto  $F$ , y todas las personas entre  $A$  y  $E$ , y entre  $F$  y  $B$  experimentan un cambio de distancia menor que el de las personas en  $E$  y  $F$ . Dado que las personas entre  $E$  y  $F$  son la mitad de los ciudadanos del país  $x$  por (A26), las personas en  $E$  y  $F$  experimentan el cambio de distancia mediana. Por lo tanto,

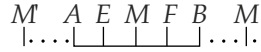
$$(A28) \quad d_m^x\{N, N+1\} = (s'-s)/2.$$

Lema 2. El máximo cambio  $d_m^x\{N, N-1\}$  está dado por

$$(A29) \quad \max d_m^x\{N, N-1\} = (s''-s)/2,$$

donde  $s \equiv 1/N$  y  $s'' \equiv 1/(N-1)$ .

*Demostración. N impar.* La distancia mediana máxima ocurre en el medio de la nación  $x = (N + 1)/2$ , donde el votante mediano  $M = 1/2$  se ubica en el medio del intervalo  $[0,1]$ . Cuando se forman naciones,  $M$  se convierte en el votante de la frontera, es decir,  $|M'M| = MM'' = s''/2$ . Denominamos  $A$  y  $B$  a los puntos en las fronteras de la nación  $x = (N + 1)/2$  como en la siguiente figura:



El cambio de la distancia mediana es experimentado por las personas  $E$  y  $F$  que están ubicadas a una distancia  $|EM| = |MF| = s/4$  del votante mediano anterior; sin duda,  $|EF| = s/2$ . Su cambio de distancia está dado por

$$\begin{aligned} (A30) \quad d_m^x\{N, N-1\} &= |M'E| - |EM| = (|M'M| - |EM|) - |EM| \\ &= \left(\frac{s''}{2} - \frac{s}{4}\right) - \frac{s}{4} = \frac{s'' - s}{2}. \end{aligned}$$

*N par.* La distancia mediana máxima ocurre en el medio de las naciones  $x = N/2$  y  $x + 1 = N/2 + 1$ . Consideremos la nación  $x = N/2$ . Denominemos  $A$  y  $B$  a los puntos en sus fronteras como en la siguiente figura:



Cuando se forman  $N - 1$  naciones,  $B$  se convierte en el votante mediano de la nación  $x' = (N - 1)/2$ . Llamemos  $A'$  al punto a la izquierda de la frontera de la nación  $x'^{26}$ . Como  $B$  es el votante medio de la nación  $x'$ , tenemos  $|A'B| = s''/2$ . La distancia entre  $A'$  y  $M$  es

$$(A31) \quad |A'M| = |A'B| - |MB| = s''/2 - s/2$$

El cambio de distancia incrementa entre  $A$  y  $A'$ , constante en el valor máximo de  $s/2$  entre  $A'$  y  $M$ , y decrece entre  $M$  y  $B$ . En especial, cada persona  $H'$  ubicada entre  $A$  y  $A'$  a la distancia  $|H'A'|$  de  $A'$  experimenta un cambio de distancia igual a

$$\begin{aligned} (A32) \quad |M'H'| - |H'M| &= (|M'A'| - |H'A'|) - (|H'A'| + |A'M|) \\ &= \frac{s''}{2} - \left(\frac{s''}{2} - \frac{s}{2}\right) - 2|H'A'| = \frac{s}{2} - |H'A'|. \end{aligned}$$

Análogamente, cada persona  $H''$  ubicada entre  $M$  y  $B$  a una distancia  $|MH''|$  de  $M$  experimenta un cambio de distancia igual a

$$(A33) \quad s/2 - 2|MH''|.$$

Denominaremos  $E$  a la persona ubicada entre  $A$  y  $A'$ , y  $F$  a la persona ubicada entre  $M$  y  $B$ , tal que

$$(A34) \quad |EH'| = |MF|$$

$$(A35) \quad |EF| = s/2.$$

Por interpretación,

$$(A36) \quad |EF| = |EA'| + |A'M| + |MF|.$$

Al reemplazar (A31), (A34) y (A35) por (A36), obtenemos

$$(A37) \quad |EA'| = s/2 - s''/4.$$

Por consiguiente, para  $H' = E$ , podemos reemplazar (A37) por (A32) y derivar el cambio de la distancia mediana:

$$(A38) \quad d_m^x\{N, N-1\} = \frac{s}{2} - 2|EA'| = \frac{s}{2} - s + \frac{s''}{2} = \frac{s'' - s}{2}.$$

Lema 3. Un número de naciones  $N$  es un equilibrio  $B1$  si y solo si se mantiene la siguiente condición:

$$(A39) \quad N(N+1) \geq ga/2k.$$

para cada  $x = 1, 2, \dots, N$ .

*Demostración.* Consideremos (A17) cuando  $N' = N+1$ . Entonces, cada nación tiene una mayoría contra el cambio de  $N$  a  $N+1$  si y solo si

$$(A40) \quad agd_m^x\{N, N+1\} + k \geq 0.$$

Mediante el uso del lema 1, se desprende (A39). ■

Lema 4. Un número de naciones  $N$  es un equilibrio  $B$  si y solo si se mantiene la siguiente condición:

$$(A41) \quad (N-1)N \leq ga/2k.$$

*Demostración.* Análoga a Lema 3, mediante el uso del Lema 2.

Debido a la Proposición 2 y a los Lemas 3 y 4, una configuración de  $N$  países es un equilibrio  $B$  si y solo si

- (1) todos los  $N$  países tienen el mismo tamaño.
- (2)  $N < \sqrt{ga/2k}$ ;
- (3)  $N(N+1) \geq ga/2k$  (Lema 3) para  $N+1 < \sqrt{ga/2k}$ ;
- (4)  $N(N-1) \leq ga/2k$  (Lema 3) para  $N-1 < \sqrt{ga/2k}$ .

Evidentemente, (2) implica (4). Un y solo un número entero satisface simultáneamente (2) y (3). Indicamos con  $\tilde{N}$  el número entero más grande menor que  $\sqrt{ga/2k}$ .  $\tilde{N}$  satisface (2) y (3). Asimismo, todo otro número entero mayor que  $\tilde{N}$  no satisface a (2), y cualquier otro número entero menor que  $\tilde{N}$  no satisface a (3). Por lo tanto, la única configuración de países del equilibrio  $B$  está dada por la configuración de  $\tilde{N}$  países de igual tamaño. ■

#### **Demostración de la Proposición 4**

Consideremos que una configuración  $A$  estable de  $N'$  naciones, con  $N' < \tilde{N}$ . Sin duda, esta configuración no satisface la condición (3) antes mencionada. En consecuencia, existe un mayoría en cada país a favor de cambiar a una nueva configuración  $A$  estable de  $N' + 1$  países de igual tamaño (Lema 3). Mediante la aplicación repetida de la Regla  $B$ , el sistema converge a  $\tilde{N}$ , que entonces es  $B$  estable. ■

### **Demostración de la Proposición 5**

Primero, nótese que debemos tener  $z < s/2$ . De no ser así, la persona con  $l_i = 0$  del país original deberá unirse al nuevo país. No puede estar mejor en este porque los impuestos *per capita* no pueden ser más bajos. Una secesión de tamaño  $z$  ocurriría si y solo si

$$(A42) \quad ga \frac{z}{2} + \frac{k}{z} \leq ga \left( \frac{s}{2} - z \right) + \frac{k}{s}.$$

Esta condición implica que al menos la persona pudiente en la secesión, es decir, la persona con  $l_i = (s-z)/2$  en el país original no estará peor al unirse a la nueva nación secesionista. Así, un país de tamaño  $s$  es estable si y solo si

$$(A43) \quad ga \frac{s}{2} + \frac{k}{s} \leq \min_z \left[ \frac{3}{2} gaz + \frac{k}{s} \right].$$

Al resolver (A43), se obtiene (9).

### **Demostración de la Proposición 6**

Por suposición, dados los límites territoriales nacionales, los sufragantes primero votan el tipo de gobierno y luego  $q$  para  $0 \leq q \leq ga$ . Utilizamos la inducción hacia atrás al calcular  $q$  para cualquier tipo de gobierno dado. Consideremos un país de tamaño  $s = b'$  con un tipo de gobierno  $c = b + e$ . La utilidad de una persona a una distancia  $l_i$  del tipo de gobierno elegido es

$$(A44) \quad U_i = g(1 - al_i) + y - k/s - \gamma g^2 - q(l_m - l_i).$$

Denotado por  $q_i$ , el parámetro que maximiza (A44) para  $c$  y  $s$ :

$$(A45) \quad q_i = 2/\gamma(l_i - \bar{l}).$$

En el equilibrio de votación, la persona elegirá  $q$  a la distancia mediana  $l_m$ . Es decir, el equilibrio  $q$  será

$$(A46) \quad \tilde{q} = \max \{0, 2/\gamma(l_m - \bar{l})\}.$$

Por definición, la distancia promedio está dada por lo siguiente:

$$(A47) \quad \bar{l} \frac{1}{s} \int_b^{b'} |x - b - e| dx = \frac{e^2}{s} - e + \frac{s}{2}.$$

El conjunto de personas cuya distancia es menor o igual que la distancia promedio tiene un tamaño mayor o igual que  $s/2^{27}$ . Entonces, la distancia promedio siempre es mayor o igual que la distancia mediana:  $l_m \leq l$ . Por lo tanto, a partir de (A47), obtenemos

$$(A48) \quad \tilde{q} = 0. \quad \blacksquare$$

### **Demostración de la Proposición 8**

La primera parte de la proposición es inmediata.  $N_\delta$  resuelve

$$(A49) \quad \max_{t, N} t - Nk$$

sujeto a

$$g(1 - \alpha(\delta/2N)) + y - t = u_0.$$

Utilizamos el hecho de que la restricción de utilidad es vinculante para las dos personas a una distancia  $l_\delta = \delta/2N = \delta s/2$  del gobierno. Esto garantizará que las personas  $s_\delta$  a una distancia menor que  $l_\delta$  tengan una utilidad mayor que  $u_0$ . Por último, nótese que, por cuestiones de viabilidad, necesitamos que  $t_\delta \leq y$ . De este modo, necesitamos que  $u_0 \geq g(1 - a\delta/2N_\delta)$

### **Notas**

\* Título original "On the Number and Size of Nations", *NBER N.º w5050*, National Bureau of Economic Research, 1995. Publicación autorizada en inglés ©1997 por el Presidente y los Fellows de Harvard College y del Massachusetts Institute of Technology. Reproducción y traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.

\*\* Agradecemos a dos réferis anónimos, así como a Richard Arnott, Robert Barro, Olivier Blanchard, Dennis Epple, Oded Galor, Michael Mandler, Paolo Mauro, Deborah Menegotto, Roberto Perotti, Gérard Roland, Fabio Schiantarelli, Andrei Schleifer, Jaume Ventura y a muchos participantes de los seminarios por sus comentarios. Esta investigación recibe el apoyo de una beca de la Fundación Nacional para la Ciencia.

1. A lo largo de este artículo, usamos las palabras «país», «nación» y «jurisdicción política» de forma indistinta.
2. Shang-Jin Wei (1992a, 1992b) desarrolla versiones modificadas del modelo de Casella-Feinstein para estudiar las secesiones.
3. Para una revisión reciente de la evidencia empírica sobre este punto, ver Todd Sadler y Keith Hartley (1995).
4. Jeffrey Sachs y Xavier Sala-i-Martin (1992) documentan que esos tipos de transferencias son bastante grandes en todos los estados de los Estados Unidos.
5. Robert Dahl y Edward Tufte (1973) ilustran de manera convincente los beneficios de la homogeneidad cultural en las democracias pequeñas.
6. En la Sección VI, demostramos brevemente en qué dirección cambiarían nuestros resultados con distribuciones más generales. Además, sin ningún cambio cualitativo en nuestros resultados, pero con algunas modificaciones no insignificantes en la notación y en la presentación, podríamos modelar el mundo como un círculo y no como un segmento.
7. Podríamos modelar los costos del gobierno como  $k = \alpha + \beta s$ , donde  $\alpha > 0, \beta > 0$  son parámetros y  $s$  es el tamaño del país. Siempre que  $\alpha > 0$ , nuestros resultados se generalizan sin cambios cualitativos.
8. Una condición suficiente para asegurar que un  $g$  más alto aumente la utilidad para todo tipo de gobierno es  $\alpha < 1$ . Esto no es necesario para los resultados de este artículo, pero es un supuesto natural si interpretamos  $g$  como una medida de los «servicios del gobierno» y a  $a$  como una reducción de la «utilidad marginal» de los servicios del gobierno cuando este se encuentra a una distancia  $l_i$  del tipo preferido de la persona.
9. Nótese que la literatura sobre la movilidad entre localidades proporciona apoyo teórico para nuestro supuesto. Uno de los resultados más comunes en esta literatura es que las personas con diferentes preferencias o características (por ejemplo, el ingreso) se encuentran en la misma comunidad; concretamente, la estratificación se logra en equilibrio. La referencia clásica es Charles Tiebout (1956). Para una visión general, ver Daniel Rubinfeld (1987). Aportes más recientes incluyen a Dennis Epple y Thomas Romer (1991), en el que la clasificación proviene de un modelo de votantes progresistas, y Roland Bénabou (1993), en el que la distribución total de los tipos se determina en equilibrio, junto con la composición de las comunidades locales.
10. Solo hay un caso de «indiferencia de frontera» con países de tamaños distintos, pero este caso no es A estable. Ver Anexo.
11. Los resultados usando  $B'$  en lugar de  $B$  están disponibles a demanda y fueron incluidos en la versión del documento de trabajo.
12. Más precisamente,  $N^* \leq \tilde{N}$  siempre, y  $N^* < \tilde{N}$  para  $\tilde{N} > 4$ . También podemos señalar que los números eficientes y los números estables tienden a infinito, cuando  $k$  tiende a cero.



13. Una especificación alternativa que lleva a resultados cualitativos idénticos sería imponer los costos de distorsión de la recaudación. Se pueden obtener todos los resultados de esta sección con una función genérica  $W(q)$  con  $W' > 0$ .
14. Cabe enfatizar que estamos limitando nuestro análisis al rango de valores de parámetro entre ninguna compensación y una compensación total, definida como la situación en la que todos tienen la misma utilidad. En principio, se podría pensar en esquemas de transferencia que redistribuyen tan alejados del centro hasta las fronteras, que las personas del centro están peor que las personas de la periferia. Este sería el caso de  $q < 0$ . Estos rangos de valores de parámetro dan lugar a preferencias máximas no únicas con respecto a  $q$  para una elección determinada de la ubicación de gobierno. Aquí nos enfocamos en el caso en el que las preferencias son máximas únicas.
15. Las externalidades del capital humano del factor total de la productividad se enfatizan, por ejemplo, en Paul Romer (1986), Robert Lucas (1988) y Gene Grossman y Elhanan Helpman (1991). Para un tratamiento general en el campo, ver Robert Barro y Xavier Sala-i-Martin (1995). La ecuación (16) implica que el ingreso individual está dado por una constante más un término lineal de capital humano total, tanto interna como externa.
16. Alberto Alesina, Enrico Spolaore y Romain Wacziarg (1997) brindan un modelo más elaborado de la relación entre apertura comercial y tamaño de los países, y prueban con éxito sus consecuencias usando regresiones entre países y evidencia histórica sobre la formación de los países.
17. Un primer paso en esta dirección se encuentra en Spolaore (1996).
18. Un análisis clásico de los gobiernos como maximizadores de ingresos es el de Geoffrey Brennan y James Buchanan (1980).
19. Si los leviatanes pudieran discriminar entre ciudadanos y cobrar impuestos diferentes, lo harían. No desarrollamos este tema aquí.
20. De lo contrario, la solución está dada por el número entero más cercano a  $ag\delta/2k$ .
21. En la versión del documento de trabajo, discutimos una analogía de este modelo de leviatanes con un modelo de diferenciación de productos en la organización industrial.
22. La otra solución es  $s_1 \cdot s_{i+1} = 2k/ag$ ; esta es la solución inestable de la Regla A que se discute en el Anexo.
23. Los detalles están disponibles.
24. Alesina, Perotti y Spolaore (1995) y Bolton, Roland y Spolaore (1996) relacionan los resultados de este ensayo con la literatura.
25. Es decir, si se formaran  $N'$  naciones, la mitad de los ciudadanos de la nación  $x$  experimentarían cambios de distancia mayores que  $d_m^x\{N, N'\}$  y la otra mitad experimentarían cambios de distancia menores que  $d_m^x\{N, N'\}$ , donde  $x = 1, 2, \dots, N$ .

<sup>26</sup>. Derivaremos el cambio de la distancia mediana para la nación  $x$ . Como el votante mediano de la nación  $x'$  se encuentra en la frontera entre  $x$  y  $x+1$ , los cambios de distancia en las dos naciones son perfectamente simétricos y el cambio de la distancia mediana es el mismo.

<sup>27</sup>. Definamos  $Z = \{i | l_i \leq \bar{l}\}$ . Consideremos  $e \leq s/2$ . Tenemos  $Z = 2l$  para  $\bar{l} \leq e$  y  $Z = \bar{l} + e$  para  $\bar{l} \geq e$ . Al sustituir en (A45), encontramos que  $Z = s/2$  para  $e = 0$  y  $e = s/2$ , y, de otra forma,  $Z > s/2$ .

## Referencias

Ades, A. y Glaeser, E. (1995). Trade and Circuses: Explaining Urban Giants. *Quarterly Journal of Economics*, CX, 195-228.

Alesina, A. Perotti, R. y Spolaore, E. (1995). Together or Separately? Issues on the Costs and Benefits of Political and Fiscal Unions. *European Economic Review, Papers and Proceedings*, XXXIX, 751-58.

Alesina, A. y Spolaore, E. (1996). *International Conflict, Defense Spending and the Size of Countries*. Documento de Trabajo N.º 5694 del NBER.

Alesina, A. Spolaore, E. y Wacziarg, R. (1997). *Economic Integration and Political Disintegration*. Sin publicar.

Barro, R. J. (1991, octubre 11). Small is Beautiful. *The Wall Street Journal*.

Barro, R. J. y Sala-i-Martin, X. (1995). *Economic Growth*. Nueva York: McGraw Hill.

Bénabou, R. (1993). Workings of a City: Location, Education, and Production. *Quarterly Journal of Economics*, CVIII, 619-52.

Bolton, P. y Roland, G. (1997). The Breakup of Nations: A Political Economy Analysis. *Quarterly Journal of Economics*, CXII, 1057-1089.

Bolton, P. Roland, G. y Spolaore, E. (1996). Economic Theories of the Integration and Break-up of Nations. *European Economic Review, Papers and Proceedings*, XL, 697-705.

Brennan, G. y Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. y Faith, R. L. (1987). Secessions and the Limits of Taxation: Toward a Theory of Internal Exit. *American Economic Review*, LXXVII, 1023-31.

Casella, A. (1992). On Markets and Clubs: Economic and Political Integration of Regions with Unequal Productivity. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, LXXXII, 115-21.

Casella, A. y Feinstein, J. (Diciembre de 1990). Public Goods in Trade: On the Formation of Markets and Political Jurisdictions. Documento de Trabajo N.º 3554 del NBER.

- Dahl, R. y Thftte, E. (1973). *Size and Democracy*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Easterly, W. y Rebelo, S. (1993). Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation. *Journal of Monetary Economics*, XXXII, 417-58.
- Epple, D. y Romer, T. (1991). Mobility and Redistributions. *Journal of Political Economy*, XCIX, 828-58.
- Friedman, D. (1977). A Theory of the Size and Shape of Nations. *Journal of Political Economy*, LXXXV, 59-77.
- Grossman, G. M. y Helpman, E. (1991). *Innovations and Growth in the Global Economy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Lucas, R. E. Jr. (1988). On the Mechanics of Economic Development. *Journal of Monetary Economics*, XXII, 3-42.
- Romer, P. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. *Journal of Political Economy*, XCIV, 1002-37.
- Rubinfeld, D. L. (1987). The Economics of the Local Public Sector. En A. J. Auerbach y M. Feldstein (Eds.). *Handbook of Public Economics*. Capítulo 11, Volumen II. Ámsterdam: Elsevier Science Publishers (North-Holland).
- Sachs, J. y Sala-i-Martin, X. (1992). Fiscal Federalism and Optimum Currency Areas. En M. Canzoneri, P. Masson y V. Grilli (Eds.). *Establishing a Central Bank: Issues in Europe and Lessons from the US*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Sandler, T. y Hartley, K. (1995). *The Economics of Defense*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University.
- Spolaore, E. (1996). *Barriers and Borders*. Sin publicar.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditure. *Journal of Political Economy*, LXIV, 416-24.
- Wei, S. (1992a). *To Divide or to Unite: A Theory of Secessions*. Universidad de California, Berkeley, mimeo.
- (1992b). *Federation of Commonwealth: A Viable Alternative to Secessions?* Universidad de California, Berkeley, mimeo.



# Una teoría racional sobre el tamaño del gobierno\*

Allan H. Meltzer y Scott F. Richard\*\*

---

## 1. Introducción

La porción del ingreso bajo control del gobierno varía según el país, pero ha aumentado en todos los países de Europa Occidental y de América del Norte durante los últimos veinticinco años (Nutter, 1978). En los Estados Unidos, en Gran Bretaña y quizá en el resto del mundo, la suba del pago de impuestos en relación con el ingreso ha persistido durante más de un siglo (Peacock y Wiseman, 1961; Meltzer y Richard, 1978). Todavía no hay una explicación mayormente aceptada sobre el aumento ni ninguna medida aceptada sobre el tamaño del gobierno.

En este artículo, el presupuesto está equilibrado<sup>1</sup>. Usamos la porción del ingreso redistribuido por el gobierno, en efectivo y en servicios, como nuestra medición del tamaño relativo del gobierno y desarrollamos una teoría en la que la porción del gobierno está determinada por las elecciones racionales de los individuos maximizadores de utilidad, quienes están completamente informados acerca del estado de la economía y de las consecuencias de la recaudación y de la redistribución del ingreso<sup>2</sup>.

Las cuestiones que abordamos tienen una larga historia intelectual. Knut Wicksell (1958) conectó la teoría impositiva con la teoría de la elección individual. Su conclusión —la maximización individual requiere que el gasto público y los impuestos sean establecidos por consentimiento unánime— refleja la ausencia de un mecanismo para agrupar las

elecciones individuales con el fin de alcanzar una decisión colectiva. En la línea de Anthony Downs (1957), los economistas volcaron su atención a la determinación de una elección de equilibrio de los bienes públicos, de la redistribución y de otros resultados de las reglas de votación que no exigen unanimidad.

En la actualidad, se encuentran disponibles varios estudios recientes de la voluminosa literatura sobre el tamaño o el crecimiento del gobierno (ver Brunner, 1978; Peacock, 1979; Aranson y Ordeshook, 1980; Larkey, Stolp y Winer, 1980)<sup>3</sup>. Muchas de las hipótesis expresadas en esta literatura enfatizan los incentivos de burócratas, políticos y grupos de interés para aumentar sus ingresos y su poder incrementando el gasto y el control de los recursos o depender de pormenores institucionales específicos del presupuesto, la recaudación y los procesos legislativos. Aunque esos estudios contribuyen a lograr una comprensión de los procesos por los cuales se eligen los programas particulares, en general, descuidan los aspectos generales del equilibrio. Resulta importante el frecuente fracaso para cerrar muchos de los modelos equilibrando el presupuesto en términos reales y considerando el efecto de los impuestos en los votantes que pagan el gasto y la redistribución (ver, por ejemplo, Olson, 1965; Niskanen, 1971; Hayek, 1979). Un estudio empírico reciente realizado por David Cameron (1978) señala que las decisiones sobre el tamaño del presupuesto no son el resultado de una «ilusión fiscal», por lo que el descuido del saldo presupuestario no puede descartarse con facilidad.

Nos distinguimos de mucha de la literatura reciente de tres importantes maneras. Primero, los votantes no padecen «ilusión fiscal» y no son miopes. Saben que el gobierno debe obtener recursos para pagar la redistribución. Segundo, nos concentramos en la demanda de redistribución y desestimamos los «bienes públicos» que el gobierno proporciona (ver también Peltzman, 1979). Tercero, volvemos a la primera tradición perteneciente a de Tocqueville [(1835) 1965], quien asociaba el tamaño del gobierno, medido por impuestos y gasto, con dos factores: la ampliación del sufragio y la distribución de la riqueza (propiedad)<sup>4</sup>.

Nuestra hipótesis implica que el tamaño del gobierno depende de la relación del ingreso medio con el ingreso del votante decisivo. Con sufragio

universal y regla de la mayoría, el votante mediano es el votante decisivo como lo mostró Kevin Roberts (1977) en una ampliación del reconocido trabajo de Harold Hotelling (1929) y Anthony Downs (1957). Los estudios de la distribución del ingreso evidencian que la distribución está desviada hacia la derecha, por lo que el ingreso medio recae por encima del ingreso mediano. Toda regla de votación que concentre votos por debajo de la media proporciona un incentivo para la redistribución del ingreso financiada por los impuestos (netos) a los ingresos que son (relativamente) altos. Las ampliaciones del sufragio para incluir más votantes por debajo del ingreso medio aumentan los votos a favor de la redistribución y así incrementan esta medición del tamaño del gobierno.

El problema con esta versión de la hipótesis pensada por de Tocqueville es que explica demasiado. Nada limita el monto de redistribución ni evita que el votante decisivo iguale el ingreso o, como mínimo, elimine cualquier diferencia que haya entre su ingreso disponible y el ingreso disponible de quienes obtienen un ingreso más alto. Se han ignorado los incentivos. Los impuestos más altos y la redistribución reducen el incentivo a trabajar y, en consecuencia, disminuyen el ingreso ganado. Una vez que tenemos en cuenta los incentivos, hay un límite para el tamaño del gobierno. Para reunir el efecto de los incentivos, el deseo de la redistribución y la ausencia de ilusión fiscal o miopía, desarrollamos un modelo de equilibrio general.

La Sección II presenta un modelo estático. Las personas que se diferencian por su productividad y, por consiguiente, por el ingreso ganado eligen su combinación preferida de consumo y ocio. No todas las personas trabajan, pero las que lo hacen destinan una porción de su ingreso al pago de impuestos. La elección entre trabajo y ocio, y el monto de ingreso ganado e impuestos depende de la tasa impositiva y del tamaño de los pagos de transferencia.

La tasa impositiva y la cantidad de ingreso redistribuido dependen de la regla de votación y de la distribución del ingreso. La Sección III muestra cómo la redistribución del ingreso, los impuestos y el tamaño del presupuesto del gobierno cambian con la regla de votación y con la distribución de la productividad. La conclusión resume los hallazgos y las principales consecuencias.

## II. El entorno económico

Consideramos una economía con características relativamente estándares. Hay una gran cantidad de personas. Cada una de ellas trata a precios, salarios y tasas impositivas como dados, es decir, determinados en los mercados de bienes y trabajo, y por el proceso político, respectivamente. Las diferencias en la elección de trabajo, ocio y consumo, así como en los salarios aumentan únicamente debido a las diferencias en las dotaciones que reflejan las diferencias en la productividad. En esta sección, extendemos este modelo estándar para capturar las principales características del proceso por el cual las personas eligen trabajar o depender de los subsidios oficiales. Además, mostramos las condiciones en las que estas elecciones únicamente están determinadas por la tasa impositiva.

Se adopta el supuesto de que la función de utilidad es una función estrictamente cóncava  $u(c, l)$ , para el consumo,  $c$ , y para el ocio,  $l$ . El consumo y el ocio son bienes normales, por lo que su utilidad marginal es infinita cuando el nivel de consumo y de ocio es cero, respectivamente. No hay ni capital ni incertidumbre.

La dotación de la persona consiste en la capacidad para producir, o productividad, y en una unidad de tiempo que le destina al trabajo,  $n$ , o al ocio,  $l = 1 - n$ . El ingreso individual refleja las diferencias en la productividad individual y el uso de una tecnología común y de rendimientos constantes de escala para producir bienes de consumo. Una persona con productividad  $x$  obtiene un ingreso antes de impuestos,  $y$ :

$$y(x) = xn(x) \quad (1)$$

El ingreso se mide en unidades de consumo. Los ingresos tributarios financian la redistribución de suma fija de  $r$  unidades de consumo *per capita*. No se puede observar la productividad individual directamente, por lo tanto se gravan impuestos al ingreso ganado. La tasa impositiva,  $t$ , es una fracción constante del ingreso ganado, pero una fracción decreciente del ingreso disponible. Sin embargo, la fracción de ingreso pagada en impuestos netos de transferencias aumenta con el ingreso<sup>5</sup>. No hay ahorro; el consumo equivale al ingreso disponible como se muestra en (2):

$$c(x) = (1 - t)nx + r, c \geq (x) \quad (2)$$



Si hay personas sin ninguna habilidad para producir,  $x=0$ , su consumo es  $r \geq 0$ .

Cada persona es un tomador de precios en el mercado de trabajo, toma  $t$  y  $r$  como dados, y elige  $n$  para maximizar la utilidad. El problema de la maximización es:

$$\max_{n \in [0,1]} u(c, l) = \max_{n \in [0,1]} u[r + nx(1-t), 1-n]. \quad (3)$$

La condición de primer orden,

$$0 = \frac{\delta u}{\delta n} = u_c [r + nx(1-t), 1-n]x(1-t) - u_l [r + nx(1-t), 1-n], \quad (4)$$

determina la elección laboral óptima,  $n[r, x(1-t)]$  para aquellos que eligen trabajar. La elección depende solo del tamaño del subsidio de asistencia social,  $r$ , y del salario después de impuestos,  $x(1-t)$ <sup>6</sup>.

Algunas personas dependen de subsidios de asistencia social. A partir de (4), sabemos que el nivel de productividad en el que  $n=0$  es la elección óptima es:

$$x_0 = \frac{u_l(r-1)}{u_c(r, 1)(1-t)}. \quad (5)$$

Las personas con productividad debajo de  $x_0$  dependen de subsidios de asistencia social y eligen no trabajar;  $n=0$  para  $x \leq x_0$ .

Los aumentos en la redistribución incrementan el consumo. Para aquellos que dependen de subsidios de asistencia social,  $c=r$ , entonces  $\delta c/\delta r=1$ . Aquellos que trabajan deben considerar no solo el efecto directo en el consumo, sino también el efecto de la redistribución en la elección entre trabajo y ocio. El supuesto de que el consumo es un bien normal significa que  $\delta c/\delta r > 0$ . Diferenciar (4) y usar la condición de segundo orden,  $D < 0$ , en la nota 6 limita  $u_{cl}$ :

$$\frac{\delta c}{\delta r} = \frac{u_{cl}(1-t) - u_{ll}}{-D} > 0. \quad (6)$$

El consumo aumenta con  $r$  tanto para los trabajadores como para no trabajadores, siempre que el consumo sea un bien normal.

La respuesta positiva de  $c$  a  $r$  da un paso hacia el establecimiento de condiciones en las que encontramos un valor único de  $r$  que determina la cantidad de ingreso ganado y la cantidad de redistribución para cada tasa impositiva. El siguiente paso es mostrar que la normalidad del consumo es suficiente para establecer que el ingreso ganado (ingreso antes de impuestos) sube con la productividad.

El ingreso antes de impuestos es

$$y(r, t, x) = xn[r, x(1-t)]. \quad (7)$$

Las personas que no trabajan,  $x \leq x_0$ , tienen  $y=0$  y  $\delta y/\delta x=0$ . Para todo lo demás,

$$\frac{\delta y}{\delta x} = n + x \frac{\delta n}{\delta x}. \quad (8)$$

La condición de primer orden [ecuación (4)] produce

$$\frac{\delta n}{\delta x} = \frac{u_c(1-t) + u_{cc}nx(1-t)^2 - u_{cl}n(1-t)}{-D}. \quad (9)$$

El signo de  $\delta n/\delta x$  es indeterminado; a medida que la productividad aumenta, la oferta de trabajo puede inclinarse hacia atrás. No obstante, el ingreso antes de deducir los impuestos,  $y = xn$ , no disminuye, aun si  $n$  cae. Al reemplazar (9) por (8) y reacomodar los términos, se observa que el término entre paréntesis en (10) es el numerador de  $\delta c/\delta r$  en (6). Por consiguiente,  $\delta y/\delta x$  es positiva para todo  $x > x_0$ , siempre que el consumo sea un bien normal:

$$\frac{\delta y}{\delta x} = \frac{u_c(1-t)x + n[u_{cl}x(1-t) - u_{ll}]}{-D} > 0. \quad (10)$$

El último paso para establecer que hay una única solución de equilibrio para cualquier tasa impositiva usa nuestro supuesto de que el ocio es un bien normal. El presupuesto del gobierno está equilibrado, y todo gasto público es para la redistribución del ingreso. Si el ingreso *per capita* es  $\bar{y}$ , entonces

$$t\bar{y} = r. \quad (11)$$

Dejemos que  $F(\bullet)$  denote la función de distribución para la productividad individual, de modo que  $F(x)$  sea la fracción de la población con productividad menor a  $x$ . El ingreso *per capita* se obtiene integrando:

$$\bar{y} = \int_{x_0}^{\infty} xn[r, (1-t)x]dF(x). \quad (12)$$

La ecuación (12) muestra que el ingreso *per capita*,  $y$ , por lo tanto, el ingreso ganado total, se determina una vez que conocemos  $x_0$ ,  $t$  y  $r$ . A partir de (5), sabemos que  $x_0$  depende solo de  $t$  y de  $r$ , y a partir de (11), sabemos que, para cualquier tasa impositiva, hay al menos un valor de  $r$  que equilibra el presupuesto<sup>7</sup>.

Si el ocio es un bien normal, el valor de  $r$  que satisface (11) para cada  $t$  es único<sup>8</sup>.

Una vez que se elige  $r$ , se determina  $t$  y viceversa. También se establecen las elecciones de consumo de la persona y la distribución de su tiempo entre el trabajo y el ocio. La elección de  $r$  o de  $t$  únicamente determina el bienestar de cada persona y establece el tamaño del gobierno.

### III. El tamaño del gobierno

El proceso político determina la porción del ingreso nacional que se grava y se redistribuye. Las variadas formas de realizar esta elección oscilan desde la dictadura hasta el consentimiento unánime, y cada una produce un resultado distinto. Denominamos «regla de votación» a cada proceso político que determina la tasa impositiva.

En esta sección, consideramos cualquier regla de votación que le permite a una persona decisiva elegir la tasa impositiva. Dos ejemplos son la dictadura y el sufragio universal con regla de la mayoría. A un dictador le preocupa el efecto de sus decisiones en las decisiones de la población de trabajar y consumir, pero él solo toma la decisión relacionada con la tasa impositiva. Con la regla de la mayoría, el votante con ingreso mediano es decisivo como mostramos más adelante. Después demostramos que los cambios en las reglas de votación y en la productividad modifican tanto la tasa impositiva como el tamaño del gobierno.

El votante decisivo elige la tasa impositiva que maximiza su utilidad. Al tomar una decisión, es consciente de que su elección afecta la decisión de todos de trabajar y consumir. Los aumentos de la tasa impositiva tienen dos efectos. Cada dólar del ingreso ganado aumenta más la renta, aunque disminuye el ingreso ganado; todos eligen más ocio, por lo que más personas optan por subsistir con la redistribución. Las tasas impositivas «altas» y «bajas» tienen efectos contrarios en la elección entre trabajo u ocio, y, por consiguiente, en el ingreso ganado.

Formalmente, la persona está limitada a encontrar una tasa impositiva que equilibre el presupuesto del gobierno, ecuación (11), y que maximice la utilidad sujeta a su propia restricción presupuestaria, ecuación (3). La condición de primer orden para el votante decisivo se soluciona encontrando su tasa impositiva preferida:

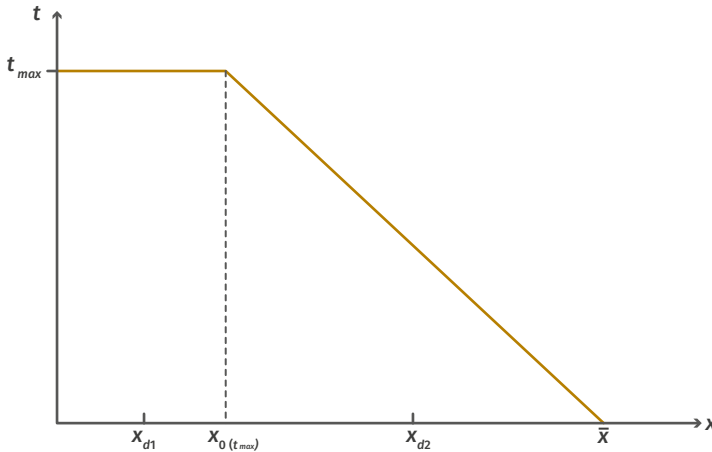
$$\bar{y} + t \frac{d\bar{y}}{dt} y_d = 0, \quad (13)$$

donde  $y_d$  es el ingreso del votante decisivo.

Roberts (1977) mostró que si el orden del ingreso individual es independiente de la elección de  $r$  y  $t$ , la elección individual de la tasa impositiva está inversamente ordenada por el ingreso. Esto implica que con el sufragio universal el votante con ingreso mediano es decisivo, por lo que cuanto más alto es el ingreso de una persona, más baja será la tasa impositiva preferida. Al adoptar el supuesto adicional de que el consumo es un bien normal, hemos demostrado que los ingresos están ordenados por productividad para todo  $r$  y  $t$ . Al combinar el lema 1 de Roberts (1977: 334) con nuestros resultados, podemos ordenar la elección de la tasa impositiva según la productividad del votante decisivo<sup>9</sup>. A mayor productividad individual, menor tasa impositiva preferida.

La Figura 1 ilustra la proposición y muestra el efecto de cambiar la regla de votación en la tasa impositiva. La línea en pendiente negativa es la relación entre productividad individual,  $x$ , y tasa impositiva preferida individual. La línea no necesita ser lineal.

Figura 1



Se elige la tasa impositiva máxima,  $t_{max}$ , si el votante decisivo no trabaja. Un ejemplo es  $x = x_{d1}$ . En ese caso,  $x \leq x_0$ ; el votante decisivo solo consume  $r$ , de modo que elige la tasa impositiva ( $t_{max}$ ) que maximiza a  $r$ . Toda tasa impositiva más alta reduce el ingreso ganado total, las recaudaciones impositivas y el monto disponible para la redistribución. A partir de la ecuación (5), vemos que la tasa impositiva máxima debe ser menor que  $t = 1$ .

A medida que la productividad aumenta de  $x_0$  a  $\bar{x}$ , la tasa impositiva disminuye de  $t_{max}$  a 0. A  $x_d = \bar{x}$ , el votante decisivo está dotado de una productividad promedio, por lo que no puede beneficiarse de la redistribución de suma fija, así que vota por la no redistribución eligiendo  $t = 0$ <sup>10</sup>. A partir de la ecuación (5) y de  $u_c(0, \bullet) = \infty$ , vemos que todos trabajan cuando  $r = 0$ . Si la productividad del votante decisivo supera  $\bar{x}$ ,  $t$  y  $r$  permanecen en cero y el ingreso ganado total sigue siendo el máximo de la sociedad.

Las modificaciones en la regla de votación que amplían el sufragio hacia arriba o hacia debajo de la distribución de la productividad cambian el votante decisivo y aumentan o disminuyen la tasa impositiva. Nuestra hipótesis plantea que modificar la posición del votante decisivo en la distribución de la productividad cambia el tamaño del gobierno, siempre

que  $x_0 < x_d < \bar{x}$ . Las modificaciones más importantes de  $x_d$  ocurrieron de dos maneras. Se redujeron o se eliminaron los requisitos de riqueza y de ingreso para la votación, ampliando gradualmente el sufragio y disminuyendo el ingreso del votante decisivo. Los sistemas de seguridad social jubilatorios crecieron en la mayoría de los países después de que se amplió el sufragio. Al incrementar la cantidad de personas jubiladas, los sistemas de seguridad social aumentan la cantidad de votantes que están a favor de una mayor redistribución financiada por los impuestos al salario. Algunos de los jubilados que están a favor de la redistribución también lo están de los impuestos bajos al capital, la propiedad y el ingreso proveniente del capital.

El tamaño del gobierno también cambia si hay modificaciones en el ingreso relativo, como se muestra en la ecuación (13), o en la productividad relativa. Resulta difícil extraer conclusiones sobre el efecto preciso de este tipo de cambio. No podemos observar la productividad directamente, por lo que solo podemos inferir cambios en la distribución de la productividad,  $F(\bullet)$ , observando las modificaciones en el ingreso relativo. La literatura reciente aclara que estos efectos son controvertidos (ver Sahota, 1978; King, 1990; entre otros). Asimismo, no podemos deducir el efecto de los cambios en la productividad en  $t$  directamente de la ecuación (13). La razón es que depende de  $t$ , por lo que encontrar el efecto de los cambios en la productividad relativa requiere una solución a una ecuación no lineal en  $t$ . En cambio, reescribimos (13) de una forma que involucra las elasticidades (parciales) del ingreso *per capita* ( $\bar{y}$ ) con respecto a la redistribución ( $r$ ) y a la tasa salarial ( $x[1-t]$ ).

Dejemos que  $\tau = 1 - t$  sea la fracción del ingreso ganado retenido. A partir de (12),  $\bar{y}$  depende solo de  $r$  y de  $\tau$ . La derivada total

$$\frac{d\bar{y}}{dt} = \frac{\bar{y}_r \bar{y} - \bar{y}_\tau}{1 - t\bar{y}_r}, \quad (14)$$

donde  $\bar{y}_r$  e  $\bar{y}_\tau$  son las dos derivadas parciales. Al reemplazar (14) por (13), resolvemos para  $t$ :

$$t = \frac{m - 1 + \eta(\bar{y}, r)}{m - 1 + \eta(\bar{y}, r) + m\eta(\bar{y}, \tau)}, \quad (15)$$

donde  $m$  es el ratio del ingreso medio para el ingreso del votante decisivo,  $\bar{y}/y_d$ , y las  $\eta$  son elasticidades parciales. Usando el compartido supuesto económico que establece que las elasticidades son constantes, la tasa impositiva aumenta a medida que el ingreso medio sube en relación con el ingreso del votante decisivo, y los impuestos caen a medida que  $m$  disminuye:

$$\frac{dt}{dm} = \frac{\eta(\bar{y}, \tau)[1 - \eta(\bar{y}, r)]}{[m - 1 + \eta(\bar{y}, r) + m\eta(\bar{y}, \tau)]^2} > 0. \quad (16)$$

Relajar el supuesto de las elasticidades constantes debilita la conclusión, pero esperamos que el signo de (16) permanezca positivo, siempre que el cambio en las elasticidades sea pequeño.

Una de las explicaciones más antiguas y más frecuentemente probadas sobre el crecimiento del gobierno es conocida como la ley de Wagner. Esta ha sido interpretada de dos modos. La interpretación tradicional es que el gobierno es un bien de lujo, de manera que hay una relación positiva entre el tamaño relativo del gobierno y el nivel del ingreso real. Recientemente, James Alt (1980) ha cuestionado esta interpretación de la idea de Wagner. Alt (1980: 4) señala que Wagner sostenía que hay «una proporción entre gasto público e ingreso nacional que puede no excederse permanentemente». Esto sugiere un tamaño relativo de gobierno de equilibrio en lugar de un siempre creciente sector gubernamental.

Muchas veces se ha probado el enunciado tradicional de la ley de Wagner —que el gobierno crece con más rapidez que el ingreso—, aunque con resultados encontrados. Peacock y Wiseman (1961), Cameron (1978) y Larkey *et al.* (1980) discuten las demostraciones realizadas. Nuestra hipótesis indica que los resultados son ambiguos porque la ley de Wagner está incompleta. El efecto del ingreso absoluto en el tamaño del gobierno está condicionado por el ingreso relativo. El ingreso promedio o absoluto afecta las elasticidades de la ecuación (15), y el efecto del ingreso relativo está dado por  $m$ .

Para hacer que nuestra hipótesis sea comprobable, debemos identificar al votante decisivo. En los Estados Unidos, el sufragio universal y la regla de la mayoría conforman la regla de votación que se aplica. Con ella, el votante

con ingreso mediano es decisivo en las elecciones de un único asunto, como sostuvimos antes. Por lo tanto, el votante mediano es decisivo en las elecciones para elegir la tasa impositiva, así que  $m$  es el ratio del ingreso medio al mediano<sup>11</sup>.

#### **IV. Conclusión**

Durante los últimos treinta años o más, el gasto público y los impuestos crecieron respecto de la producción en la mayoría de los países con gobiernos electivos. El crecimiento del tamaño relativo del gobierno parece ser independiente del presupuesto y los sistemas impositivos, de los gobiernos federales o nacionales, del tamaño de la burocracia y de otros acuerdos institucionales frecuentemente mencionados, aunque las tasas de cambio relativas de los distintos países pueden depender de estos acuerdos.

Nuestra explicación sobre el tamaño del gobierno enfatiza la demanda del votante por la redistribución. Mediante el uso de un discreto modelo de equilibrio general, en el que las únicas actividades del gobierno son la redistribución y la recaudación, el presupuesto real está equilibrado y los votantes están completamente informados, mostramos que la elección maximizadora del bienestar de un sujeto decisivo determina el tamaño del gobierno. Este puede ser un dictador, un monarca absoluto o un miembro secundario de una junta militar.

Con la regla de la mayoría, el votante con ingreso mediano es decisivo entre los ciudadanos con derecho a votar. Los votantes cuyo ingreso está por debajo del ingreso del votante decisivo eligen a los candidatos que están a favor de impuestos más altos y de mayor redistribución; los votantes cuyo ingreso está por encima del ingreso del votante decisivo desean impuestos más bajos y menor redistribución. El votante decisivo elige la carga impositiva. Cuando el ingreso medio aumenta respecto del ingreso del votante decisivo, los impuestos suben, y viceversa. En los siglos XIX y XX, la ampliación del sufragio incrementó el número de votantes con ingreso relativamente bajo. La posición del votante decisivo frenó la distribución del ingreso, por lo que las tasas impositivas subieron. En los últimos años, la proporción de votantes que recibe seguridad social ha aumentado, lo que



incrementó el número de votantes a favor de impuestos a los salarios y al ingreso salarial para financiar la redistribución. El beneficiario racional de la seguridad social con grandes rentas de patrimonio apoya los impuestos al salario para financiar la redistribución, pero se opone a los ingresos por impuestos a la propiedad. En nuestro análisis, no hay ni capital ni impuestos a la propiedad, por lo que un aumento de los beneficiarios de la seguridad social tiene un efecto similar a una ampliación del sufragio.

Nuestro supuesto de que los votantes están completamente informados sobre el tamaño del gobierno difiere de gran parte de la literatura reciente. Allí los contribuyentes son descritos como la presa que buscan muchos predadores, quienes conspiran para aumentar los impuestos relativos al ingreso haciendo difusos los costos y concentrando los beneficios, o de otros modos (Buchanan y Tullock, 1962; Olson, 1965; Niskanen, 1971; Hayek, 1979). Reconocemos que los votantes están mal informados sobre los costos de los proyectos particulares cuando, como sucede casi siempre, resulta racional evitar averiguar los detalles. No se necesita conocer los pormenores para saber que el tamaño del gobierno aumentó y que los impuestos subieron respecto de la producción o del ingreso. Hace mucho tiempo, se tornó racional para los votantes anticipar este resultado del proceso político.

La ley de Wagner, que vincula la recaudación con el ingreso, ha generado una vasta literatura y ha sido probada de divarias maneras. Nuestro análisis demuestra que esa ley debería modificarse para incluir el efecto del ingreso relativo además del ingreso absoluto.

Simon Kuznets (1955) observó que el crecimiento económico aumenta el ingreso de las personas cualificadas con respecto al ingreso de las personas no cualificadas. De esta forma, el crecimiento económico puede provocar el incremento de la desigualdad y, si nuestra hipótesis es correcta, de votos a favor de la redistribución. El aumento del tamaño relativo de gobierno disminuye cuando los cambios relativos finalizan y dan marcha atrás si esos cambios relativos se revierten en una economía estacionaria madura.

La característica distintiva de nuestro análisis no es la regla de votación, sino la relación entre elección individual y colectiva. Cada persona elige

entre consumo y ocio al maximizar del modo usual. Cualquier persona que trabaja recibe un salario igual a su producto marginal. Sin embargo, los impuestos que gravan el ingreso laboral proporcionan rentas para la redistribución, de manera que todos se beneficien con la decisión de trabajar e incurran en un costo cuando el ocio aumenta.

El análisis explica por qué el tamaño del gobierno y la tasa impositiva continúan constantes, aunque sean criticados por una abrumadora mayoría de ciudadanos. El motivo es que, en el equilibrio de votación, casi todos prefieren un resultado diferente. Si no estuvieran limitados por la regla de votación, todos excepto el votante decisivo elegirían otro resultado. Pero solo el votante decisivo puede garantizar una mayoría.

Una ampliación de nuestro argumento puede sugerir por qué la deuda pública real *per capita*, como está medida en el presupuesto, aumentó más de veinte veces en este siglo. El votante decisivo tiene el mismo incentivo de gravar al futuro rico como al actual rico. Una distribución óptima del costo de redistribución no gravaría solamente a la generación actual porque, con el crecimiento económico, la generación futura será más rica que la generación actual. Al cambiar la carga de la recaudación al futuro, el ingreso es redistribuido intertemporalmente.

Para investigar estas cuestiones con más detalle y para examinar cualquier efecto de la defensa y de los bienes públicos, parece necesario incorporar el estudio a un modelo con ahorro, acumulación de capital y bienes públicos, y examinar el efecto de permitir que las porciones relativas cambien a medida que se modifica el ingreso. A partir del análisis de una economía creciente, podemos esperar desarrollar una teoría racional del crecimiento del gobierno para complementar nuestro análisis del tamaño del gobierno.

## Notas

\* Título original "A Rational Theory of the Size of Government", *The Journal of Political Economy*, 1981, pp. 914-927. Publicación autorizada en inglés ©1981 por University of Chicago. Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.

\*\* Estamos en deuda con Karl Brunner, Dennis Epple, Peter Ordeshook y Tom Romer por las muchas discusiones útiles que tuvimos, así como con los participantes del

Seminario de Economía Pública de la Universidad Carnegie-Mellon. También lo estamos con el réferi anónimo, el editor y el Seminario Interlaken por los constructivos comentarios a la versión previa de este artículo.

<sup>1.</sup> Todas las variables son reales. No hay inflación. Que el presupuesto esté equilibrado significa que la redistribución utiliza recursos reales. No se presta atención a los bienes públicos.

<sup>2.</sup> Idealmente, el tamaño del gobierno se mediría a través de la carga neta impuesta (o eliminada) por los programas gubernamentales.

<sup>3.</sup> Larkey *et al.* (1980) incluyen un análisis de estudios previos. Los estudios recientes de Dennis Mueller (1976) y Gian Sahota (1978) resumen las contribuciones recientes de Anthony Downs (1957), Richard Musgrave (1959), Mancur Olson (1965), William Niskanen (1971), James Buchanan y Gordon Tullock (1972), William Riker y Peter Ordeshook (1973) y otros a temas relacionados como la determinación de las decisiones colectivas de equilibrio y los efectos de las políticas gubernamentales para la distribución del ingreso.

<sup>4.</sup> Estamos en deuda con Larkey *et al.* (1980) por señalar la similitud entre Tocqueville y la conclusión a la que llegamos en una versión previa de este trabajo y en Meltzer y Richard (1978). La distribución de la propiedad de Tocqueville encuentra su eco en las preocupaciones sobre el «gobierno de la turba» de los redactores de la Constitución.

<sup>5.</sup> La dependencia de un impuesto lineal sigue una tradición bien establecida. Romer (1975) analizó los problemas de una modalidad única usando un impuesto lineal y un gasto público predeterminado. Roberts (1977), mediante el empleo de un impuesto lineal y de un presupuesto predeterminado, mostró que el votante mediano domina la solución si los ingresos se ordenan por productividad. Las funciones del impuesto lineal también se utilizan cuando la función del bienestar social sirve para establecer el impuesto óptimo (ver Sheshinski, 1972). El grado en que difieren los impuestos reales de los impuestos lineales ha generado una amplia literatura. Joseph Pechman y Benjamin Okner (1974) descubren que la tasa impositiva es aproximadamente constante. Mervyn King (1980) expresa que la mayor parte de la redistribución en los Estados Unidos y en el Reino Unido proviene del sistema de transferencia, no del sistema impositivo. Edgar Browning y William Johnson (1979) muestran que las conclusiones sobre la proporcionalidad de la tasa impositiva depende mucho de los supuestos que se utilicen para asignar la carga de los impuestos comerciales indirectos.

<sup>6.</sup> Adoptamos el supuesto de que  $u$  es estrictamente cóncava, por lo que la condición de segundo orden es negativa y (4) define un máximo. La condición de segundo orden es  $\delta^2 u / \delta n^2 = D = u_{cc} x^2 (1-t)^2 - 2u_{ct} x (1-t) + u_{tt} < 0$ .

<sup>7.</sup> El lado izquierdo de (11) es no negativo y es una función continua de  $r$  limitada por  $t\bar{x}$ , donde  $\bar{x}$  es el promedio de  $x$ .

<sup>8</sup>. La normalidad del ocio significa que  $\delta l / \delta r > 0$  y, por consiguiente,  $\delta n / \delta r = \delta l / \delta r < 0$ . Dada

$$\frac{\delta \bar{y}}{\delta y} = \int_{x_0}^{\infty} x \frac{\delta \bar{y}}{\delta y} dF(x) < 0,$$

el lado izquierdo de (11) es una función continua estrictamente decreciente de  $r$ . El lado derecho de (11) estrictamente crece con  $r$ . Esto implica que un único valor de  $r$  satisface a (11).

<sup>9</sup>. La enunciado formal del resultado es: Consideramos dos pares cualesquiera  $(r_1, t_1)$  y  $(r_2, t_2)$ . Si  $t_2 > t_1$ , entonces, para todo  $x$ :  $x$  es indiferente entre  $(r_1, t_1)$  y  $(r_2, t_2)$ , implica que  $x'$  prefiere débilmente  $(r_2, t_2)$  a  $(r_1, t_1)$  para todo  $x' < x$  y  $x''$  prefiere débilmente  $(r_1, t_1)$  a  $(r_2, t_2)$  para todo  $x'' > x$ ;  $x$  prefiere estrictamente  $(r_1, t_1)$  a  $(r_2, t_2)$ , lo que implica que  $x''$  prefiere  $(r_1, t_1)$  a  $(r_2, t_2)$  para todo  $x'' > x$ ;  $x$  prefiere estrictamente  $(r_2, t_2)$  a  $(r_1, t_1)$ , lo que implica que  $x'$  prefiere estrictamente  $(r_2, t_2)$  a  $(r_1, t_1)$  para todo  $x' < x$ . Nótese que este resultado no requiere una modalidad única de las preferencias del votante para tasas impositivas.

<sup>10</sup>. Omitimos los bienes públicos. En una versión anterior, mostramos que, en condiciones cuidadosamente especificadas, los bienes públicos pueden ser incluidos sin cambiar el resultado para la redistribución.

<sup>11</sup>. Muchas demostraciones de la hipótesis del votante mediano que usan análisis de regresión no son concluyentes. Una razón es que muchas de ellas no discriminan entre la mediana y cualquier otro fractil de la distribución del ingreso (ver Romer y Rosenthal, 1979). Robert Cooter y Elhanan Helpman (1974) usan el ingreso antes y después de impuestos netos de transferencias para estimar la forma de la función del bienestar social implícita en los datos de los Estados Unidos. Estos autores concluyen que «el supuesto de que la capacidad se distribuye como salarios por hora (...) —tal vez, el mejor supuesto sobre la distribución de capacidad— justifica la regla del votante mediano».

## Referencias

Alt, J. (1980). *Democracy and Public Expenditure*. St. Louis: Washington University. Impreso con Multilith.

Aranson, P. y Ordeshook, P. C. (1980). *Alternative Theories of the Growth of Government and Their Implications for Constitutional Tax and Spending Limits*. Pittsburgh: Carnegie-Mellon University. Impreso con Multilith.

Browning, E. K. y Johnson, W. R. (1979). *The Distribution of the Tax Burden*. Washington: American Enterprise Institute.

Brunner, K. (Septiembre de 1978). Reflections on the Political Economy of Government: The Persistent Growth of Government. *Schweizerische Zeitschrift Volkswirtschaft und Statis*, 114, 649-80.

- Buchanan, J. M. y Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: Univ. Michigan Press.
- Cameron, D. (Diciembre de 1978). The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis. *American Polit. Sci. Rev.*, 72, 1243-61.
- Cooter, R. y Helpman, E. (Noviembre de 1974). Optimal Income Taxation for Transfer Payments under Different Social Welfare Criteria. *Q.J.E.*, 88, 656-70.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper y Row.
- Hayek, F. A. (1979). The Political Order of a Free People. *Law, Legislation and Liberty*. Vol. 3. Chicago: Univ. Chicago Press.
- Hotelling, H. (Marzo de 1929). Stability in Competition. *Econ. J.*, 39, 41-57.
- King, M. A. (Mayo de 1980). How Effective Have Fiscal Policies Been in Changing the Distribution of Income and Wealth? *A.E.R. Papers and Proc.*, 70, 72-76.
- Kuznets, S. (Marzo de 1955). Economic Growth and Income Inequality. *A.E.R.*, 45, 1-28.
- Larkey, P. D., Stolp, C. y Winer, M. (1980). *Theorizing about the Growth and Decline of Government: A Research Assessment*. Pittsburgh: Carnegie-Mellon Univ. Impreso con Multilith.
- Meltzer, A. H. y Richard, S. F. (Verano de 1978). Why Government Grows (and Grows) in a Democracy. *Public Interest*, 52, 111-18.
- Mueller, D. C. (Junio de 1976). Public Choice: A Survey. *J. Econ. Literature*, 14, 395-433.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: Study in Public Economy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Nutter, G. W. (1978). *Growth of Government in the West*. Washington: American Enterprise Inst.
- Olson, M. Jr. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Peacock, A. T. (1979). *Economic Analysis of Government and Related Theories*. Nueva York: St. Martin's.
- Peacock, A. T. y Wiseman, J. (1961). *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. Princeton, Nueva Jersey: Princeton Univ. Press.
- Pechman, J. A. y Okner, B. A. (1974) *Who Bears the Tax Burden?* Washington: Brookings Institute.
- Peltzman, S. (1979). *The Growth of Government*. Chicago: Univ. Chicago. Impreso con Multilith.

Riker, W. H. y Ordeshook, P. C. (1973). *An Introduction to Positive Political Theory*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.

Roberts, K. W. S. (Diciembre de 1977). Voting over Income Tax Schedules. *J. Public Econ.*, 8, 329-40.

Romer, T. (Febrero de 1975). Individual Welfare, Majority Voting, and the Properties of a Linear Income Tax. *J. Public Econ.*, 4, 163-85.

Romer, T. y Rosenthal, H. (Octubre de 1979). The Elusive Median Voter. *J. Public Econ.*, 12, 143-70.

Sahota, G. S. (Marzo de 1978). Theories of Personal Income Distribution: A Survey. *J. Econ. Literature*, 16, 1-55.

Sheshinski, E. (Junio de 1972). The Optimal Linear Income Tax. *Rev. Econ. Studies*, 39, 297-302.

Tocqueville, A. de (1965). *Democracy in America*. 1835. Edición reimpressa. Oxford: Oxford Univ. Press.

Wicksell, K. (1958). A New Principle of Just Taxation. Reimpreso en R. A. Musgrave y A. T. Peacock (Ed.). *Classics in the Theory of Public Finance*. Nueva York: St. Martin's.

# La estructura del conflicto de clases en las sociedades capitalistas democráticas\*

Adam Przeworski y Michael Wallerstein

---

La combinación de la propiedad privada de los instrumentos de producción con las instituciones políticas representativas basadas en el sufragio universal constituye un compromiso entre los trabajadores, quienes consienten la apropiación privada de las ganancias por parte de los dueños del capital, y los capitalistas, quienes aceptan las instituciones democráticas por medio de las cuales los trabajadores pueden expresar reclamos efectivos para un mejoramiento de sus condiciones materiales.

Karl Marx consideraba que esta forma de organización social es inherentemente inestable y creía que la democracia capitalista es «solo la forma política de la subversión de la sociedad burguesa, no su forma conservadora de vida» (1934: 18) y «solo un estado espasmódico y excepcional de las cosas (...) imposible como forma normal de la sociedad» (1972: 198)<sup>1</sup>. Una vez establecida, pensaba Marx, la democracia política sería extendida al «ámbito social» por los trabajadores, nacionalizando los medios de producción, o subvertida por los capitalistas, usando la propiedad del capital para recuperar su poder político. Aun así, en muchos países la democracia capitalista ha persistido durante largos periodos.

Las predicciones de Marx pudieron haber sido falaces por al menos dos razones distintas. Sus seguidores han tendido a aceptar un modelo de conflicto en el que los intereses de las clases son irreconciliablemente opuestos entre ellos, un modelo que implica que los trabajadores deberían

ser siempre hostiles al capitalismo y a los capitalistas. Si este modelo es correcto y aun así el capitalismo sobrevive en su forma democrática, debe ser resultado de las actividades de algunas instituciones, en general se piensa en el Estado, que proporcionan represión física, dominación ideológica, cooptación de líderes de los trabajadores o cualquier otra que sea necesaria para perpetuar el capitalismo ante la permanente amenaza que representan los trabajadores.

No obstante, Marx pudo haberse equivocado al analizar la naturaleza de este conflicto. Los intereses de los trabajadores y de los capitalistas pueden no ser irreconciliables en todos los casos, y los trabajadores pueden ver la elección entre capitalismo y socialismo de manera diferente según las condiciones políticas y económicas específicas en las que vivan. Su opinión puede ser la definida por John Mitchell, presidente de los Trabajadores Mineros Unidos, a principios de siglo: «El sindicalismo no está irrevocablemente comprometido a mantener el sistema salarial ni está irrevocablemente comprometido a abolirlo. Demanda el mejoramiento constante de la condición de los trabajadores, si es posible, con el mantenimiento del sistema salarial actual, si no lo es, mediante su abolición total» (citado por Sombart, 1976: 19). Y si los trabajadores optan por el capitalismo bajo ciertas condiciones, entonces las actividades del Estado adquieren otro sentido: el Estado institucionaliza, coordina y hace cumplir los compromisos alcanzados por una coalición de clases que abarca tanto a trabajadores como a capitalistas.

Nuestro objetivo es examinar la estructura del conflicto de clases sobre los intereses materiales entre trabajadores y capitalistas en las sociedades capitalistas democráticas, así como analizar las consecuencias de esta estructura para la teoría del Estado. En todo el ensayo, asumimos que tanto trabajadores como capitalistas adoptarían aquellos cursos de acción con mayores probabilidades de beneficiarlos. Genéricamente, se pueden concebir cuatro resultados: (1) compromiso capitalista democrático; (2) democracia capitalista sin compromiso («tira y afloja»); (3) capitalismo dictatorial; (4) socialismo. Primero, examinamos los resultados de los conflictos en una democracia capitalista, es decir, la elección entre compromiso y su ausencia cuando los medios de producción son privados y se preservan las instituciones políticas democráticas. Luego, comparamos



el mejor resultado que pueden obtener los trabajadores en una democracia capitalista con su bienestar asociado con la estrategia de transición al socialismo. Por último, comentamos sobre la implicancia del compromiso para una teoría del Estado.

## El capitalismo y la clase trabajadora

En una sociedad capitalista, la ganancia es una condición necesaria de la continuidad de la producción, el consumo y el empleo. Si bien en cualquier sociedad cierta parte del producto debe excluirse del consumo corriente para que la producción continúe y el consumo aumente, el rasgo distintivo del capitalismo es que la mayor parte de la inversión proviene de las ganancias, esto es la parte del producto que se expropia a los productores inmediatos. La renovación y la ampliación del *stock* de capital dependen de las ganancias. Por lo tanto, en el capitalismo, la ganancia privada es condición necesaria para la mejora de las condiciones materiales de cualquier grupo social. En palabras del canciller Schmidt: «Las ganancias que las empresas obtienen hoy son las inversiones del mañana, y las inversiones del mañana son el empleo de pasado mañana» (*Le Monde*, 16 de julio de 1976), y en lugar de «empleo», podría haber dicho «producción» o «consumo».

Esta dependencia de la acumulación de ganancia puede describirse formalmente de varias maneras, entre las cuales elegimos la más simple. Adoptamos el supuesto de que la inversión neta  $\Delta K(t)$ , donde  $K(t)$  es el *stock* de capital, es igual a la tasa de ahorro de las ganancias,  $s$ , multiplicada por las ganancias netas,  $P(t)$ <sup>2</sup>.

$$\Delta K(t) = sP(t), s \leq 1 \quad (1)$$

Asimismo, asumimos que la productividad del capital es constante y se mide con el ratio de la producción y el capital  $1/c$ <sup>3</sup>.

$$1/c = Y(t)/K(t) = \Delta Y(t)/\Delta K(t) \quad (2)$$

La producción neta  $Y(t)$  se divide en ganancias netas,  $P(t)$ , y salarios,  $W(t)$ <sup>4</sup>.

$$Y(t) = P(t) + W(t) \quad (3)$$

Al resolver las tres ecuaciones, se obtiene la trayectoria en el tiempo de la producción.

$$Y(t+1) = (1+s/c)P(t) + W(t) \quad (4)$$

Nótese que la cantidad  $s/c$  representa el aumento de producción por unidad de ganancia cuando los capitalistas invierten a una tasa  $s$  en una economía caracterizada por un ratio del capital y la producción de  $c$ :

$$s/c = \Delta Y(t)/P(t) \quad (5)$$

Puesto que la tasa de inversión puede ser a lo sumo igual a uno, la productividad del capital,  $1/c$ , puede pensarse como el límite superior en el aumento de la producción debido a cada unidad de ganancia.

Por último, nótese que la tasa de crecimiento de dicha economía depende de la tasa de ganancia y de la tasa de ahorro de la ganancia:

$$\Delta Y(t)/Y(t) = sP(t)/cY(t) = sP(t)/K(t) = sp(t) \quad (6)$$

donde  $p(t) = P(t)/K(t)$  es la tasa de ganancia. Por consiguiente, a mayor tasa de ganancia y tasa de inversión de las ganancias, mayor tasa de crecimiento. La tasa de ahorro,  $s$ , caracteriza el aspecto crucial del comportamiento de los capitalistas, puesto que dada la porción de ganancia del ingreso nacional, sus decisiones de invertir y así de ahorrar determinan la tasa de crecimiento de la economía.

Si bien la ganancia es condición necesaria del crecimiento económico, no es condición suficiente para el mejoramiento de las condiciones materiales de ningún grupo en particular. Primero, los capitalistas pueden tratar la ganancia de otros modos que no aumentan la productividad: aun bajo ciertas restricciones, pueden acumularla, consumirla, exportarla o invertirla improductivamente. Segundo, aunque los capitalistas se caracterizan por su eficiencia y su abstinencia, ningún grupo en particular tiene la seguridad de que será beneficiado por la inversión. Los propios

capitalistas pueden retener el incremento de la producción o pueden compartirlo exclusivamente con algunos de sus potenciales aliados políticos. Su relación de mercado con los trabajadores finaliza cuando se completa el ciclo de producción y se pagan los salarios, y nada en la estructura del sistema económico capitalista garantiza que los trabajadores sean los beneficiarios del hecho de que día a día una parte del producto (la ganancia) se les retiene.

Enfrentados a este sistema, los trabajadores organizados tienen las siguientes opciones:

1. Reivindicar la totalidad del *stock* de capital («medios de producción») de los capitalistas y reorganizar el sistema de producción, de manera que la decisión de retener del consumo actual quedaría en manos de todas las personas en cuanto ciudadanos. El fondo de inversión se deduciría directamente del producto bruto, ya que la ganancia se elimina como categoría jurídica y económica. Esta estrategia constituiría una transición al socialismo.
2. Reivindicar la totalidad del producto o incluso parte del *stock* de capital sin reorganizar el proceso de retención del consumo actual. Esta es una estrategia economicista militante.
3. No reivindicar la totalidad del producto y así dejar una parte en manos de los capitalistas como ganancia a cambio de cierta garantía de que las futuras condiciones materiales mejorarán como consecuencia. Esta estrategia abre la posibilidad de un compromiso de clase con los capitalistas.

### **Compromiso de clases**

Las condiciones estructurales de la organización capitalista de la producción delimitan la forma de cualquier compromiso de clases posible. Dado que la apropiación capitalista de la ganancia es una condición necesaria pero no suficiente para una mejora del bienestar material de los trabajadores en el capitalismo, un compromiso de clases es posible solo con la condición de que los trabajadores tengan una certeza razonable de que los futuros salarios

aumentarán en función de las actuales ganancias. Cualquier compromiso debe tener la siguiente estructura: los trabajadores prestan su consentimiento para la perpetuación de la institución de la ganancia a cambio de la expectativa de mejorar su bienestar material en el futuro. En los términos de este compromiso, los capitalistas conservan su capacidad de retener parte del producto, porque los trabajadores esperan que la ganancia apropiada se ahorre, se invierta y se utilice para aumentar la producción y que parte del incremento se distribuya como utilidades entre los trabajadores.

Esta lógica general no siempre debe expresarse explícitamente como la forma de un compromiso determinado entre trabajo y capital. De hecho, durante el primer periodo de desarrollo del movimiento de la clase trabajadora, este compromiso se limitó a los derechos de asociarse, negociar colectivamente y recurrir a huelgas. Con el tiempo, aparecieron los acuerdos corporativistas formales y las normas explícitas; la fijación de salarios aumentó para superar los incrementos del costo de vida, o para igualar el crecimiento de la productividad, o para depender de la competencia en el sistema internacional. La norma que ataba los aumentos de salario al crecimiento de la productividad se convirtió en la base del compromiso establecido durante el periodo expansionista entre 1950 y 1970. Sin embargo, cualquiera sea la norma explícita que cimiente un determinado convenio social, la lógica subyacente del compromiso debe relacionar los salarios futuros con las ganancias del presente. La única razón concebible para consentir voluntariamente no reclamar el *stock* de capital es tratar las ganancias actuales como una forma de inversión delegada de los trabajadores.

Por lo tanto, todo compromiso de clases debe tener la forma

$$\Delta\hat{W}(t) = F(P(t-i)), i = 0, 1, \dots, k, \dots, \quad (7)$$

donde  $\Delta\hat{W}(t)$  representa el aumento de los salarios entre los periodos sucesivos  $t$  y  $(t+1)$  asociado con un determinado compromiso,  $P(t-i)$  proporciona la historia de las ganancias, y  $F$  es la regla que relaciona ganancias pasadas con aumentos salariales actuales. Para simplificar, dejemos que esta regla sea

$$\Delta\hat{W}(t) = rP(t), r > 0, 1. \quad (8)$$

En consecuencia, un compromiso está vigente cuando los trabajadores prestan su consentimiento a cualquier valor de  $r$  que constituye menos que un reclamo del *stock* de capital y los capitalistas consienten instituciones que harían razonablemente cierto que los salarios aumentarían como una función de las ganancias de acuerdo con cierta regla como en (8). Los trabajadores consienten una organización capitalista de producción cuando eligen y ponen en práctica cualesquiera estrategias que hacen posible la perpetuación de las relaciones capitalistas. A su vez, los capitalistas aceptan un compromiso cuando consienten instituciones que permitirán que los trabajadores cursen sus reclamos con cierto éxito: básicamente, sindicatos, partidos y un Estado relativamente autónomo. Este compromiso de clases es el que Marx consideraba irracional: los trabajadores abandonan la búsqueda de la emancipación social y los capitalistas abandonan el intento de restauración política. Los trabajadores consienten el capitalismo; los capitalistas consienten la democracia.

Dado que los trabajadores condicionan su consentimiento a la obtención de aumentos salariales iguales a la proporción  $r$  de las ganancias actuales, este coeficiente puede pensarse como un indicador de la militancia económica de los trabajadores organizados en determinadas condiciones históricas. Un compromiso está vigente cuando los trabajadores no son tan militantes económicamente que sus reclamos salariales hacen que las ganancias sean inmediatamente negativas, es decir, cuando  $r < (1 + s/c)$ . Esto puede verse de la siguiente forma: en cualquier momento  $t$ , los capitalistas se apropian de la cantidad de ganancia que es igual a  $P(t)$  y, durante el periodo  $(t, t+1)$ , invierten la fracción  $s$  de  $P(t)$  a una tasa de retorno igual a  $1/c$ . Por consiguiente, en el momento  $(t+1)$ , con respecto a qué trabajadores realizan reclamos en  $t$ , los capitalistas tendrán la cantidad  $(1 + s/c)P(t)$ . En el momento  $(t+1)$ , pagan aumentos salariales iguales a  $rP(t)$ . Por lo tanto, una  $r = (1 + s/c)$  es inmediatamente confiscatoria con respecto a las ganancias: implica que los trabajadores se apropian del producto neto total en  $(t+1)$ . Cualquier  $r$  mayor a este significa que los trabajadores reclaman el *stock* de capital.

En consecuencia, el compromiso de clases se expresa a través de acuerdos institucionales que implican que cierta proporción  $r$  de las ganancias actuales se transformará en aumentos salariales, donde  $r < (1 + s/c)$ . El compromiso

de clases está vigente cuando los trabajadores y los capitalistas actúan de tal manera que presuponen la perpetuación de la democracia capitalista como forma de organización de la sociedad.

## **La estrategia de los trabajadores**

Los trabajadores organizados optarían racionalmente por un compromiso consintiendo la ganancia como institución si este fuera preferible tanto a los efectos vinculados con una mayor militancia económica en el capitalismo como al resultado que podrían esperar obtener adoptando una estrategia de transición al socialismo. Al final introduciremos algunas de las complicaciones que surgen cuando los trabajadores consideran la alternativa socialista, pero ahora nos ocuparemos solo de las comparaciones del bienestar que los trabajadores pueden alcanzar eligiendo diferentes grados de militancia económica en el capitalismo.

En cualquier momento, dejemos que sea  $T = 0, 1, 2, \dots$ , los trabajadores deciden cuán militantes económicamente deberían ser, es decir, qué proporción de las ganancias actuales deberían demandar de inmediato como aumentos salariales. El efecto de la decisión de los trabajadores realizada en el momento  $t$  es irrevocable en el sentido de que los trabajadores renuncian irreversiblemente a la parte del producto no transformada en salario y los capitalistas que se la apropian deciden a solas si la invertirán o no.

Los trabajadores eligen su estrategia sobre la base de sus expectativas acerca del futuro. Deciden comparando los futuros alternativos que esperan que sucedan como resultado de su actual curso de acción. El análisis de los trabajadores de la reacción de los capitalistas a su curso de acción y de la percepción de los trabajadores de su poder para imponer un compromiso, si se llegara a uno, le dan forma a estas expectativas. Por lo tanto, estas son condicionales: son modeladas por las condiciones que existen cuando se toma una decisión.

Los trabajadores optan por un compromiso si piensan que será el mejor curso de acción en un determinado momento. Nótese que los trabajadores pueden no recibir los rendimientos que esperaban cuando se tomó la

decisión, pero esta se basa en lo que esperan que suceda; después de todo, no cuentan con otros fundamentos en los que apoyarse.

Los trabajadores fundan sus decisiones en el presente en sus expectativas para el futuro, pero no se comprometen a elegir de nuevo el mismo curso de acción en condiciones diferentes. Por consiguiente, ningún compromiso se hace una vez y para siempre. Ni el consentimiento de los trabajadores al capitalismo ni el de los capitalistas a la democracia constituyen consenso ni algún tipo de acuerdo previo e inmutable sobre la organización social que se mantendría sin importar si los intereses de cada clase se concretan o no en ella. Un compromiso se mantiene si y solo si representa continuamente el mejor interés para trabajadores y capitalistas, y solo si se repite reiteradamente. Un arreglo no es un compromiso para cierto futuro indefinido o incluso limitado; es el resultado de las estrategias elegidas hoy que hoy parecen óptimas. Si el compromiso durara para el día siguiente, debe volver a hacerse el día siguiente, y solo se realizará si constituye la mejor solución al día siguiente<sup>5</sup>. El consentimiento no debe considerarse como un estado de la mente o como un compromiso previo, sino como una característica de las acciones y de las estrategias, y de nada más. Las clases consienten una forma particular de sociedad cuando eligen las estrategias que conllevan a la perpetuación de esa forma, porque, dadas las alternativas, esas estrategias los benefician. No hay nada más involucrado.

¿Cómo deciden los trabajadores organizados entre sus estrategias? Existen dos consideraciones: los salarios que esperan obtener en el futuro si el compromiso se mantiene y el riesgo de que no se cumpla el compromiso. Primero, adoptamos el supuesto de que el salario real sigue el ritmo estipulado en el compromiso, es decir,  $W(t) = \hat{W}(t)$  para todo  $T \leq t \leq T + h$ , donde  $h$  es el horizonte con el que los trabajadores consideran el futuro. Si los capitalistas invierten a la tasa  $s$  en una economía caracterizada por la productividad del capital  $1/c$ , entonces el periodo de tiempo del salario del compromiso dependerá de la relación entre  $r$  y  $s/c$ . Recordemos que

$$\Delta Y(t) = \Delta P(t) + \Delta W(t) = (sc)P(t), \text{ (de 3 a 5) y}$$

$$\Delta W(t) = \Delta \hat{W} = rP(t) \text{ (de 8)}$$

Entonces, se desprende que

$$\Delta P(t) = (s/c - r)P(t), \quad (9)$$

o

$$P(t + 1) = (1 + s/c - r)P(t). \quad (10)$$

Tenemos tres posibilidades que considerar<sup>6</sup>:

Si los trabajadores deciden una  $r$  tal que  $r < s/c$ , entonces los salarios crecerán exponencialmente siguiendo el crecimiento exponencial de las ganancias. En este caso, diremos que los trabajadores no son militantes económicamente o que ofrecen una restricción salarial.

Si los trabajadores deciden una  $r$  tal que  $s/c < r < (1 + s/c)$ , entonces los salarios crecerán rápidamente en un primer momento y después se estancarán en un punto fijo a medida que las ganancias netas desciendan a cero. Llamaremos a esta estrategia moderadamente militante.

Si los trabajadores deciden una  $r$  tal que  $r > (1 + s/c)$ , los trabajadores serán altamente militantes. Los salarios experimentarán un marcado aumento conforme las ganancias netas se tornen rápidamente negativas. Puesto que esta estrategia no puede conducir al compromiso, no hay motivo para esperar que los salarios subsiguientes guarden relación con las ganancias, Si lo hicieran, en lo sucesivo, los salarios fluctuarían alrededor de un determinado nivel, mientras las ganancias fluctuarían alrededor del cero.

Una manera de revisar estas consecuencias de las estrategias de los trabajadores es observar que los trabajadores no militantes estarían mejor después de cierto tiempo  $h_2$ , aproximadamente una generación si medimos el tiempo en años; los moderadamente militantes estarían mejor durante el periodo comprendido entre  $h_1$  y  $h_2$ ; y los altamente militantes estarían mejor durante el periodo inicial hasta  $h_1$ . Los valores de  $h_1$  y de  $h_2$  dependen de la relación particular entre  $r$  y  $s/c$ . El periodo  $h_1$  puede durar apenas un par de años, mientras que  $h_2$  puede prolongarse tanto como treinta años.

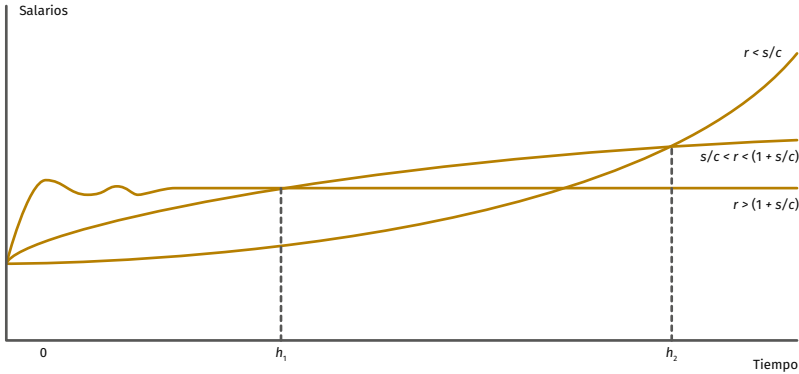


Al considerar los efectos de sus acciones, los trabajadores no pueden estar seguros de que el compromiso se mantendrá. Por lo tanto, su decisión debe depender de la probabilidad de que los capitalistas respeten los términos del compromiso en caso de que se llegara a él. Puesto que el futuro se torna cada vez menos predecible cuanto más lejos en él se mira, los salarios que los trabajadores obtendrían en cada momento del futuro pesarán cada vez menos en su decisión cuanto más se adentren en el futuro. De aquí que asumimos que aun si los trabajadores valoraran los aumentos salariales por igual, con independencia de la magnitud de sus salarios actuales, y si fueran indiferentes respecto de cierto consumo en el presente y cierto consumo en el futuro, de todos modos, descontarían el futuro por ser incierto<sup>7</sup>.

Dado que a continuación doy por sentado que los capitalistas también descuentan su bienestar futuro por ser incierto, podemos tratar de modo similar los determinantes de riesgo que enfrenta cada clase. Este riesgo está asociado con las condiciones políticas y económicas del momento en que se toma la decisión, específicamente:

- (1) El grado de monopolio bilateral. Excepto que los trabajadores estén organizados de forma monopolística, no podrán estar seguros de que determinados grupos de entre ellos no alcanzarán sus propios acuerdos con sus respectivos empleadores a costa de otros trabajadores. Dado que los capitalistas no pueden evitar totalmente competir entre sí, cada empresa afronta el peligro de que otras empresas saquen ventaja de los costos del compromiso<sup>8</sup>.
- (2) La institucionalización de las relaciones entre capital y trabajo, y la probabilidad de que el Estado obligue al compromiso. La pregunta es a quién podrá y a quién querrá coaccionar el Estado para prevenir las desviaciones de los términos del compromiso: ¿a los capitalistas, a los trabajadores o a ambos? El control partidario sobre el Estado y las perspectivas electorales constituirían una importante consideración al valorar este riesgo.
- (3) El riesgo inherente a la inversión, debido a las fluctuaciones económicas internas e internacionales, a la competencia nacional e internacional, al cambio tecnológico y a otros factores económicos.

Figura 1.



Asimismo, el nivel de riesgo que asumen los capitalistas cuando invierten depende en parte de la rigidez de su compromiso con un determinado nivel salarial. Si los salarios son altamente rígidos, los capitalistas enfrentarán solo el riesgo inherente a toda inversión. Si la masa salarial puede reducirse muy por debajo de los términos del compromiso en tiempos de crisis, la mayor parte del riesgo la soportarán los trabajadores. Por lo tanto, en cierta medida, la incertidumbre que deben enfrentar los capitalistas es inversamente proporcional a la incertidumbre de los trabajadores.

Dejemos que  $a$ ,  $a > 0$ , sea la tasa a la que los trabajadores desconfían del futuro por ser incierto. Cuanto mayor sea  $a$ , menos certero será en  $t = 0$  que el compromiso se mantenga en el futuro y con mayor rapidez se descontarán los salarios futuros. Dado el nivel salarial de un determinado compromiso y el grado de incertidumbre de los trabajadores, el problema de estos será encontrar un nivel de militancia económica que maximice el valor actual de sus futuros salarios descontados, o

$$\max_r W^* = \sum_{t=0}^{t=h} (1+a)^{-t} \hat{W}(t), \quad a > 0, \quad (11)$$

donde el ritmo salarial anticipado,  $\hat{W}(t)$ , está dado por las ecuaciones (8) y (10)<sup>9</sup>.

Nótese que  $W^*$  depende de la militancia de los trabajadores,  $r$ , su horizonte,  $h$ , su tasa de descuento,  $a$ , la productividad del capital,  $1/c$ , y el comportamiento en relación al ahorro de los capitalistas,  $s$ . Así,

$W^* = F(r; h, a, c; s)$ . La productividad del capital, el horizonte y la tasa de descuento son fijos; constituyen las condiciones objetivas del momento. El comportamiento de los capitalistas con respecto al ahorro es una cuestión a la que los trabajadores deben ajustarse. La militancia económica es la variable estratégica de los trabajadores, cuyo problema es elegir una  $r$  que maximice  $W^*$  ante la estrategia inversionista de los capitalistas, representada por  $s$ . Dejemos que  $r^*(s)$  sea la solución de la ecuación (11), es decir, el valor de  $r$  que maximiza  $W^*$  dado que los capitalistas invierten a la tasa  $s$  cuando  $h, a$  y  $c$  están dados. Entonces,  $r^*(s)$  es la mejor respuesta estratégica de los trabajadores (Harsanyi, 1977: 102).

Los trabajadores deben ponderar los beneficios del aumento salarial inmediato con respecto a los posibles beneficios futuros a partir de una menor militancia económica. Las ganancias apropiadas por los capitalistas, quienes invierten a la tasa  $s$ , aumentarán la producción en  $s/c$  o  $\Delta Y(t)/P(t) = s/c$ . Observemos también que el rendimiento máximo de la producción de una unidad de beneficio, cuando se invierten todas las ganancias, está dado por la productividad del capital,  $1/c$ . Tenemos pues el siguiente teorema: Cuando el horizonte es lo suficientemente amplio, la mejor respuesta de los trabajadores será un nivel de compromiso  $r$  si su tasa de descuento,  $a$ , es menor que la tasa de retorno  $s/c$ . De lo contrario, serán altamente militantes. Expresado formalmente:

#### *Teorema de la mejor respuesta de los trabajadores*

Para todo  $h > H$ , donde  $H$  es un número positivo,

$r^*(s) > (1 + s/c)$  si  $a > 1/c$  para cualquier  $s$ ,

$r^*(s) > (1 + s/c)$  si  $a > s/c$  o  $s < ac$ ,

$r^*(s) < (1 + s/c)$  si  $a < s/c$  o  $s > ac$ .

En el caso en que el horizonte fuera infinito, la mejor respuesta de los trabajadores está dada por una función *bang-bang*. Cuando  $a > s/c$ , la mejor respuesta es la militancia máxima. Cuando  $a < s/c$ , la mejor respuesta se acerca a cero (ver anexo para demostración formal).

¿Qué sucede cuando  $h$  es un número finito? Nuestros experimentos numéricos indican que para  $c=4$ ,  $H$  es aproximadamente igual a 12, es decir, para cualquier  $h > 12$ , será mejor una estrategia militante máxima cuando  $a > s/c$  y una estrategia de compromiso será mejor cuando  $a < s/c$  (si  $h < 12$ , la mejor estrategia de respuesta es ser máximamente militante en todos los casos). Pero para cualquier horizonte finito, esta estrategia no pasa súbitamente de la militancia máxima a militancia cero, sino que para  $s > ac$ ,  $r^*(s)$  es una función positiva monotónicamente decreciente y continua. Cuanto mayor sea la tasa de ahorro sobre el producto  $ac$ , menor será el nivel de militancia como mejor respuesta de los trabajadores.

Un modo de explicar este teorema es que los trabajadores hoy valorarían por igual los salarios que esperan recibir en cada año del compromiso si, para dos periodos sucesivos, los salarios crecerán a una tasa  $W(t+1) = (1+a)W(t)$ , o lo que es igual,  $\Delta W(t) = aW(t)$ . Ahora bien, sabemos que si un compromiso se cumpliera exactamente, la salarial seguiría la regla  $\Delta W(t) = rP(t)$  para todo  $t$ . De aquí que el valor actual para los trabajadores que descuentan el futuro a una tasa  $a$  de los salarios que obtendrían en cualquier periodo del compromiso caracterizado por el nivel de militancia  $r$ , sería exactamente constante si y solo si  $rP(t) = aW(t)$ . El valor presente de los salarios de cada periodo sería creciente si  $rP(t) > aW(t)$ ; de lo contrario, sería decreciente.

Adoptemos el supuesto de que  $rP(t) = aW(t)$  para todo  $t$ . Si tomamos las diferencias de ambos lados y las dividimos por  $P(t)$ , obtenemos  $r\Delta P(t) = a \Delta W(t)/P(t)$ . Pero  $\Delta P(t)/P(t) = (s/c - r)$  y  $\Delta W(t)/P(t)$ . De aquí que el valor actual de los futuros salarios estipulados en un compromiso permanecerá constante si  $a = (s/c - r)$ . Si  $a < (s/c - r)$  o  $r < (s/c - a)$ , crecería a lo largo del tiempo. Si  $a > (s/c - r)$  o  $r > (s/c - a)$ , irán decreciendo.

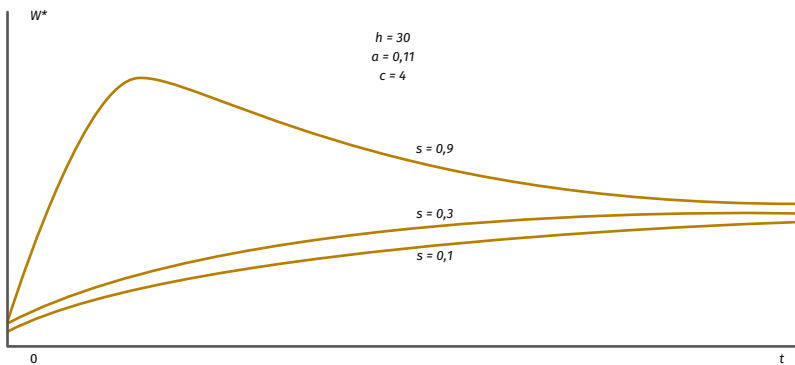
Ahora bien, si los trabajadores se beneficiarán de las ganancias actuales,  $r$  debe ser positiva. Entonces, la cuestión es si existe o no, bajo las condiciones dadas por  $s/c$  y  $a$ , un valor positivo de  $r$ , tal que el valor presente de los futuros salarios sea creciente. Esta  $r$  existe si y solo si  $(s/c - a) > 0$  o  $s/c > a$ . En estas condiciones, los trabajadores alcanzarán un acuerdo para cualquier  $h > 12$ . Si el horizonte es suficientemente largo (donde la longitud necesaria depende de  $s/c$  y de  $a$ ), los trabajadores optarán por una estrategia

de restricción de salarios, tal que  $r < (s/c - a)$ , dado que la trayectoria temporal de los salarios descontados creciente, al final, superará cualquier trayectoria de salarios descontados, estancados o decrecientes. Además, si  $s/c < a$ , entonces el valor actual de los salarios futuros caerá para cualquier  $r$  positiva y los trabajadores estarán mejor si son altamente militantes, con aumentos salariales inmediatos tan grandes como sea posible.

El significado intuitivo de este teorema es aparente. Puesto que  $s/c$  es la tasa de crecimiento de la producción por unidad de ganancia, constituye la tasa máxima a la que los salarios pueden crecer en el marco de un compromiso. Si el máximo crecimiento salarial concebible es menor que la tasa de descuento de los aumentos salariales, los trabajadores estarán peor si consienten la apropiación de las ganancias. Pero si la producción crece más rápido de lo que los trabajadores descuentan el futuro, estos estarán mejor si eligen una estrategia de compromiso y esperan futuros aumentos salariales.

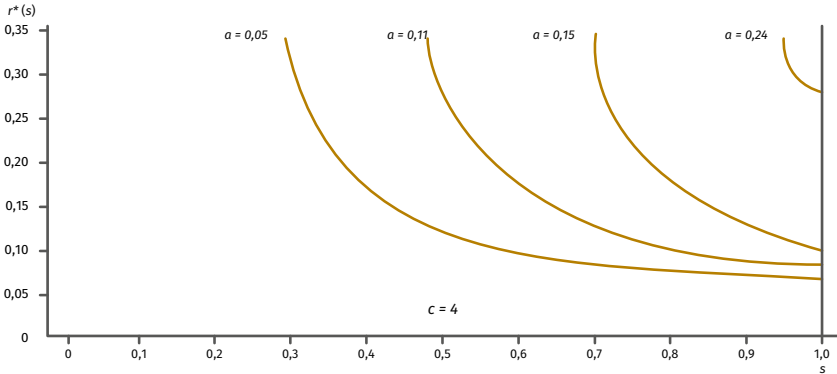
La Figura 2 muestra algunos ejemplos de funciones  $W^*(r,s)$  para  $h = 30$ . El segmento inferior representa a  $W^*$  cuando  $a > s/c$  y al segmento superior, cuando  $a < s/c$ . Cuando  $a > s/c$ ,  $W^*$  es una función de  $r$  monótonicamente creciente, pero cuando  $a < s/c$ ,  $W^*$  tiene un máximo a un nivel de compromiso de militancia.

Figura 2.



La Figura 3 presenta la función  $r^*(s)$  derivada numéricamente, es decir, el nivel de militancia que maximiza a  $W^*$ , dado el riesgo de los trabajadores y el comportamiento de ahorro de los capitalistas. Siempre y cuando  $a > 1/c$ , esta función será mayor que  $(1 + s/c)$  para todo  $s$ . Si asumimos que  $c = 4$ , entonces, para  $a = 0,24$ , la tasa de ahorro deberá ser de al menos 0,96 para que la mejor respuesta de los trabajadores sea un valor de compromiso de  $r$ ; para  $a = 0,01$ , una tasa de ahorro igual a 0,04 será suficiente.

Figura 3.



Estos resultados aún no constituyen una predicción del comportamiento de los trabajadores, ya que las estrategias que los trabajadores seleccionan dependerán del comportamiento de los capitalistas. Estos pueden no estar interesados en aumentar su tasa de ahorro hasta los niveles necesarios para que haya un compromiso, incluso cuando este sería posible. De hecho, los capitalistas pueden responder a cada amenaza de los trabajadores con otra amenaza: si los trabajadores amenazan con aumentar la militancia, los capitalistas pueden amenazar con reducir su tasa de ahorro. Esto es pues lo que queda por investigar.

### La estrategia de los capitalistas

¿Cuál sería el objetivo de los capitalistas al hacer compromisos con los trabajadores? Evidentemente, su principal preocupación sería mantener las ganancias como forma de que una parte del producto sea retenido del consumo actual. No obstante, la defensa de la institución de la propiedad

privada no es suficiente: se deben obtener las ganancias reales. Asimismo, parece poco razonable dar por hecho que los capitalistas no son sino «avaros racionales». En última instancia, no solo les preocupa poder reinvertir las ganancias, sino también poder consumirlas. Los capitalistas no son simples máquinas de invertir de los trabajadores: tienen sus propios intereses particulares. Por consiguiente, parece razonable asumir que los capitalistas intentarán maximizar su consumo,  $C(t) = (1-s)P(t)$  a lo largo de un periodo de  $h$  años. Además, los capitalistas descontarán el consumo futuro de acuerdo con la incertidumbre a la que se enfrenten.

Si la tasa de descuento para los capitalistas es  $b$ , entonces, el problema ante el que se encontrarán será el de elegir el valor de la tasa de ahorro,  $s$ , que maximice el valor actual de su futuro consumo descontado, dado que los trabajadores eligen el nivel de militancia, o

$$\max_s C^* = (1-s) \sum_{t=0}^{t=hh} (1+b)^{-t} \hat{P}(t), \quad (12)$$

donde la trayectoria anticipada de las ganancias negociadas,  $\hat{P}(t)$ , está dada por (10). La tasa de ahorro,  $s$ , es la variable estratégica de los capitalistas y  $s^*(r)$  es su mejor respuesta estratégica, es decir, el valor de  $s$  que maximiza  $C^*$  dado un determinado valor de  $r$  en condiciones establecidas por  $h$ ,  $b$  y  $c$ .

La mejor respuesta estratégica de los capitalistas está dada por el siguiente teorema. Cuando su horizonte es lo suficientemente largo, la mejor respuesta será invertir siempre y cuando la tasa a la que descuentan el futuro sea menor que el retorno de su inversión; de lo contrario, estarían desinvirtiendo. La tasa de retorno de la inversión es igual a la productividad del capital o al aumento de la producción por unidad de ganancias invertida,  $1/c$ , menos la proporción de esta unidad de ganancia pagada a los trabajadores,  $r$ . De aquí que los capitalistas considerarán más conveniente invertir a una tasa positiva si y solo si  $b < (1/c - r)$ . Expresado formalmente:

*Teorema de la mejor respuesta de los capitalistas*

Para todo  $h > H$ , en que  $H$  es el mismo número que en el teorema de la mejor respuesta de los trabajadores,

$$\begin{aligned} s^*(r) < 0 & \text{ si } b > 1/c \text{ para cualquier } r, \\ s^*(r) < 0 & \text{ si } b > (1/c - r) \text{ o } > (1/c - b), \\ s^*(r) > 0 & \text{ si } b < (1/c - r) \text{ o } r < (1/c - b). \end{aligned}$$

Cuando el horizonte es infinito, la mejor respuesta estratégica de los capitalistas es una función *bang-bang*, igual a la máxima inversión o a la máxima desinversión según si la tasa de descuento de los capitalistas,  $b$ , es menor o mayor que  $(1/c - r)$ . La demostración está en el Anexo. Para horizontes finitos, la función de mejor respuesta para los capitalistas habrá que derivarla numéricamente. Para  $h > 12$  (cuando  $c = 4$ ),  $s^*(r)$  es una función continua monótonicamente decreciente con  $0 < s^*(r) < 1$  cuando  $r < (1/c - b)$ . Cuanto más se restrinja la militancia de los trabajadores por debajo de la cantidad  $(1/c - b)$ , mayor la tasa de ahorro de mejor respuesta de los capitalistas.

El significado intuitivo del teorema de la mejor respuesta de los capitalistas puede considerarse de la siguiente manera. La cantidad  $(1/c - r)$  representa la tasa máxima de crecimiento de las ganancias y, por lo tanto, del consumo a partir de ellas dado el nivel de militancia,  $r$ , estipulado por un determinado compromiso. Si la máxima tasa de crecimiento de las ganancias concebible es menor que la tasa a la que los capitalistas descuentan el futuro, los capitalistas harán mejor en desinvertir. Pero si dicha tasa supera la tasa de descuento de los capitalistas, la estrategia de inversión positiva es óptima.

La Figura 4 muestra algunos ejemplos de funciones  $C^*(s, r)$  para un  $h = 30$ ,  $c = 4$ . La Figura 5 muestra el segmento positivo de la función  $s^*(r)$  en las mismas condiciones.



Figura 4.

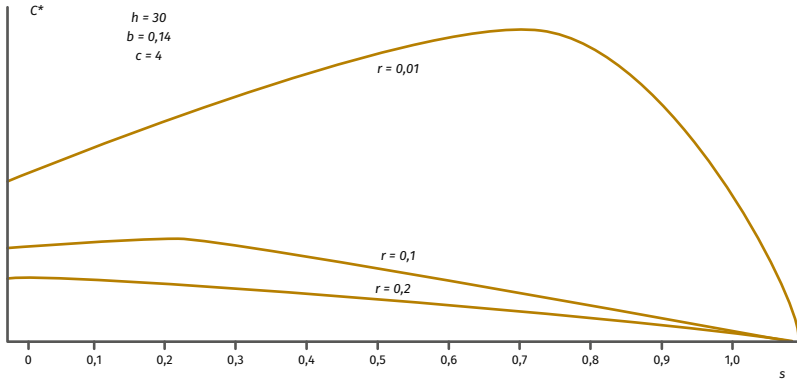
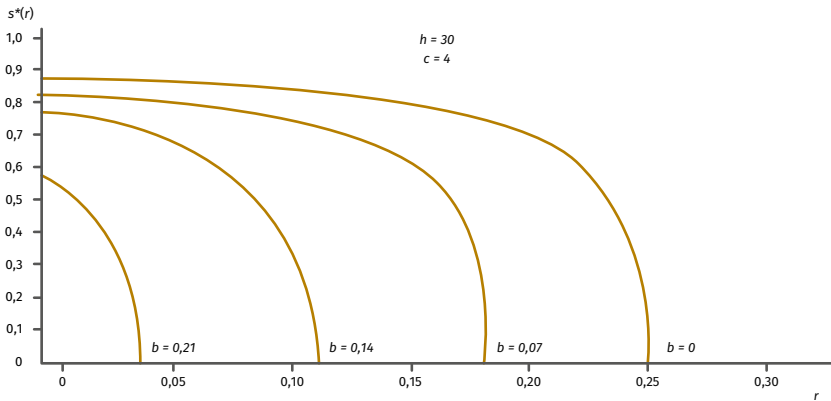


Figura 5.



### Las condiciones del compromiso de clases: resultados básicos

Hasta el momento, hemos analizado la mejor respuesta de cada clase para el comportamiento de la otra, es decir, la solución para el problema de maximización al que enfrentan las clases cuando su oponente se comporta de una manera determinada. La mejor respuesta estratégica es la estrategia óptima si el oponente de una clase no actúa de modo estratégico, pero ambas clases sí lo hacen, por lo que es razonable asumir que cada una anticipa que su oponente actuará estratégicamente. Cada clase debe tener en cuenta no solo las acciones de su oponente, sino también sus

reacciones; no solo la actual estrategia del contrario, sino también su probable respuesta a su propia elección de estrategia. Si, por ejemplo, la mejor respuesta estratégica ante determinada tasa de ahorro positiva es altamente militante, no podrán esperar que los capitalistas continúen ahorrando si los trabajadores prosiguen con su estrategia. Estos deben tener en cuenta que la mejor respuesta de los capitalistas frente a los altos niveles de militancia es desinvertir.

Definimos un par de estrategias  $(r,s)$  como una solución para el juego si ninguna clase puede mejorar con una estrategia alternativa dada la respuesta anticipada de su oponente. De aquí que la solución sea un par  $(r,s)$  que, una vez seleccionado, se mantendrá estable siempre que las condiciones permanezcan iguales. Nótese que la intersección de las funciones de mejor respuesta  $(r^*(s^*), s^*(r^*))$  constituye una solución. Las dos clases responden óptimamente a la estrategia actual de su oponente. Este es el equilibrio de Nash (1954). En nuestro modelo, esta solución solo ocurre cuando se rompe un compromiso<sup>10</sup>. La mejor respuesta de los capitalistas para los altos niveles de militancia es desinvertir y la mejor respuesta de los trabajadores es ser altamente militantes.

No obstante, asumimos que los trabajadores anticiparán que los capitalistas responderán a cualquier  $r$  con su mejor respuesta estratégica  $s^*(r)$ . En este caso, el problema que enfrentan los trabajadores es elegir el nivel de militancia que maximice la función  $W^*(r, s^*(r))$ , es decir, que maximice su bienestar, dado que los capitalistas responderán con  $s^*(r)$  a cualquier  $r$  que puedan elegir los trabajadores. Dejemos que este valor de maximización de  $r$  sea  $r^{**}$ . El par  $(r^{**}, s^{**}(r^{**}))$  también es una solución al juego. El nivel de militancia  $r^{**}$  es la elección óptima de los trabajadores dada la respuesta anticipada de los capitalistas y  $s^{**}(r^{**})$  es, por definición, la respuesta óptima de los capitalistas a la estrategia  $r^{**}$  de los trabajadores. Esta es la solución Stackelberg (1952), en la que los trabajadores son el jugador dominante. Nótese que  $r^{**}$  no está necesariamente en el conjunto de mejor respuesta estratégica de los trabajadores,  $r^*(s)$ . La función  $r^*(s)$  se define como el máximo respecto a  $r$  de la función  $W^*(r, s)$ , con todos los valores de  $s$  constantes, mientras que el número  $r^{***}$  está definido para que sea el máximo respecto a  $r$  de la función  $W^*(r, s^*(r))$ , donde  $s = s^*(r)$  es función de  $r$ .

Asumamos ahora que son los capitalistas los que anticipan que los trabajadores adoptarán su mejor respuesta estratégica  $r^*(s)$  para cualquier tasa de ahorro,  $s$ , que los primeros elijan. Los capitalistas buscarían maximizar  $C^*(s, r^*(s))$ . Dejemos que el valor de maximización de  $s$  sea  $s^{**}$ . El par de estrategias  $(r^*(s^{**}), s^{**})$  es otra solución del juego. Dada su anticipación de la respuesta de los trabajadores, los capitalistas habrán elegido su mejor estrategia y los trabajadores estarán respondiendo óptimamente a la elección de los capitalistas. Esta es la solución Stackelberg, en la que los capitalistas son el jugador dominante. De nuevo,  $s^{**}$  no necesita estar en el conjunto de las la mejor respuesta estratégica de los capitalistas. La función  $s^*(r)$  es su mejor respuesta para el nivel actual de militancia de los trabajadores. El número  $s^{**}$  es la elección óptima de los capitalistas dado que los trabajadores responderán a cualquier  $s$  con su mejor opción,  $r^*(s)$ .

El equilibrio de Nash que representa la ausencia de compromiso siempre es posible. Queda por investigar las condiciones para la existencia del compromiso, la solución de Stackelberg. Si el horizonte es demasiado corto,  $h < 12$ , no existen soluciones de compromiso. No obstante, para cualquier  $h > 12$ , la existencia de soluciones de compromiso depende por completo de las relaciones entre las tasas de descuento  $a$  y  $b$ , y la productividad del capital,  $1/c$ . A continuación, asumimos que  $h > 12$  (en los ejemplos numéricos  $h = 30$ ). Hay cuatro casos a considerar.

(1)  $a > 1/c, b > 1/c$ .

Tanto los trabajadores como los capitalistas se enfrentan a un alto grado de incertidumbre sobre si se mantendrá cualquier compromiso. La situación en Francia en 1936 es prototípica: pocos trabajadores estaban organizados antes de 1936, casi no existía tradición de negociación colectiva, varios sindicatos y partidos se disputaban el respaldo de los trabajadores y el propio acuerdo de Matignon se firmó por la presión que ejercieron las tomas espontáneas de las fábricas. En consecuencia, ni los trabajadores ni los capitalistas podían esperar que el acuerdo durara y, de hecho, seis semanas después de su firma, ambas partes comenzaron a socavarlo: los capitalistas, demorando el cumplimiento de las condiciones salariales (específicamente, las concernientes al salario mínimo y vacaciones pagas) y aumentando los precios; los trabajadores, haciendo huelgas y ocupando de nuevo las fábricas.

En estas circunstancias, los trabajadores consideraron que era mejor ser altamente militante, a pesar de la tasa de ahorro elegida por los capitalistas, mientras que los capitalistas creyeron que lo óptimo era desinvertir, a pesar de la militancia de los trabajadores. No es posible llegar a un compromiso. Las tres soluciones se reducen a una: el equilibrio de Nash, en que  $r^*(s) > 1 + s/c$  y  $s^*(r) < 0$ .

(2)  $a > 1/c$ ,  $b < 1/c$ .

Los trabajadores soportan la mayor parte del riesgo, mientras que los capitalistas están relativamente seguros de que obtendrán las ganancias estipuladas en cualquier compromiso. Este es el caso en el que el grado de sindicalización es bajo o varios sindicatos compiten entre ellos; las relaciones entre capital y trabajo están débilmente institucionalizadas y los trabajadores tienen poca influencia sobre el Estado. Los Estados Unidos de hoy brindarían un caso prototípico.

Cuando  $b < 1/c$ , la mejor respuesta estratégica para los capitalistas es invertir a una tasa positiva siempre y cuando los trabajadores no sean altamente militantes:  $s^*(r) > 0$  si  $r < (1/c - b)$ . Sin embargo, la mejor respuesta estratégica para los trabajadores es aumentar su militancia, sin importar la tasa de ahorro, dado que  $a > 1/c$ . Una posibilidad es que estos sigan su estrategia y que los capitalistas respondan desinvirtiendo, un escenario que finaliza de nuevo sin un compromiso. Pero una solución alternativa también es posible. Primero, asumamos que, por razones históricas, los trabajadores se encuentran en una situación en la que no fueron militantes en el pasado y comienzan su actual proceso de toma de decisiones considerando un valor no militante de  $r$ , digamos  $r = r_0$  (ver Figura 6 mientras se sigue esta argumentación). Si los trabajadores eligen  $r_0$ , los capitalistas elegirán  $s_0 = s^*(r_0)$ . Puesto que la mejor respuesta de los trabajadores para cualquier  $s$  es incrementar su militancia, ahora evaluarán pasar a un nuevo nivel  $r = r_1$ . A su vez, los capitalistas responderán al aumento de militancia bajando la tasa de inversión a  $s_1 = s^*(r_1)$ . El efecto del ajuste de los capitalistas será bajar a los trabajadores a una función  $W^*(r, s_1)$  inferior a  $W^*(r, s_0)$ . Si, no obstante,  $r_1$  es solo levemente superior que  $r_0$ , los capitalistas responderán (ver Figura 5) con una pequeña reducción de su tasa de inversión y los trabajadores descubrirán que están

mejor que antes en el nuevo punto  $(r_1, s^*(r_1))$ . Dado que la mejor respuesta de los trabajadores para  $s_1$  es, nuevamente, la militancia máxima, ahora considerarán aumentar su militancia a  $r = r^{**}$ . Los capitalistas reducirán su tasa de ahorro a  $s = s^*(r^{**})$ , aunque los trabajadores seguirán estando mejor en  $(r^{**}, s^*(r^{**}))$  que en otro valor menor de  $r$ . Ahora bien, a medida que los trabajadores consideran incrementar su militancia por encima del nivel  $r = r^{**}$ , descubren que la mejor respuesta de los capitalistas es bajar fuertemente su tasa de inversión, de manera que los trabajadores estarán peor en cualquier  $r$  levemente superior que  $r^{**}$  de lo que estarían en  $r^{**}$ . Aun cuando la mejor respuesta de los trabajadores para cualquier tasa de ahorro fija, incluida  $s^*(r^{**})$ , es la máxima militancia, la amenaza de desinversión de los capitalistas es efectiva en la región en la que  $r$  es algo mayor que  $r^{**}$ . De hecho, los trabajadores descubrirán que, si continúan aumentando gradualmente  $r$  por encima de  $r^{**}$ , estarán cada vez peor, a medida que  $W^*(r, s^*(r))$  siga decreciendo ante los niveles más altos de militancia. Sin embargo, la amenaza de desinversión no se hará efectiva en el rango total de  $r > r^{**}$ . Cuando  $r$  alcanza el valor  $r = 1/c - b$ , los capitalistas desinvertirán a la mayor tasa posible y su amenaza habrá finalizado. Si los trabajadores eligen un  $r > 1/c - b$ , el compromiso se romperá, los trabajadores buscarán nacionalizar el *stock* de capital y los capitalistas desinvertirán. La Figura 7 presenta un gráfico de la función  $W^*(r, s^*(r))$ , que es una serie de elecciones que enfrentan los trabajadores cuando los capitalistas responden de acuerdo con su mejor respuesta. Hay un máximo local a  $r^{**}$  que constituye una solución de compromiso y un mínimo local a  $1/c - b$ .

Figura 6.

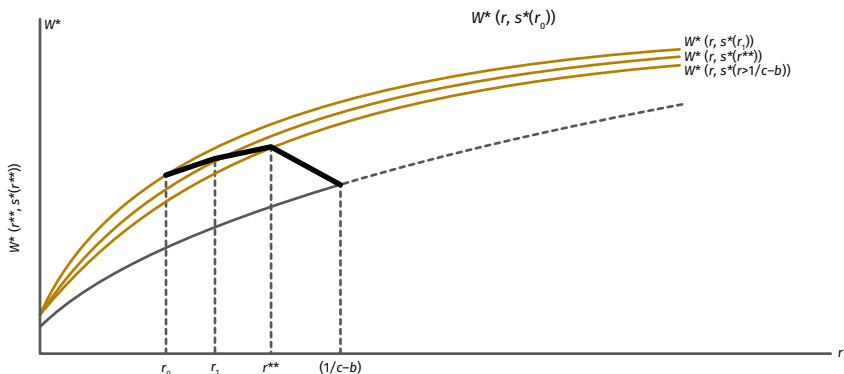
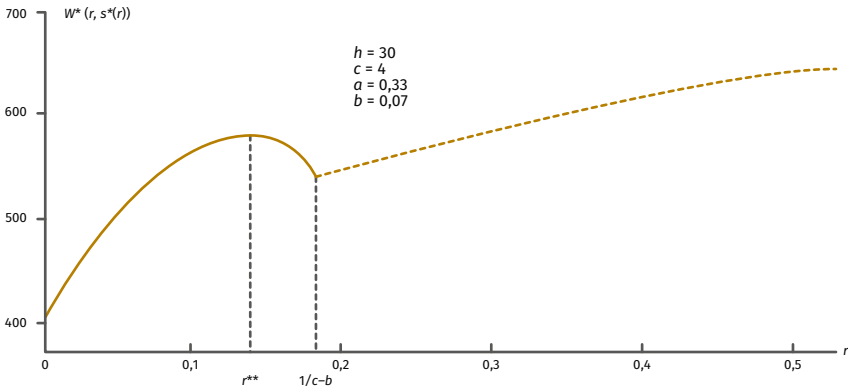


Figura 7.



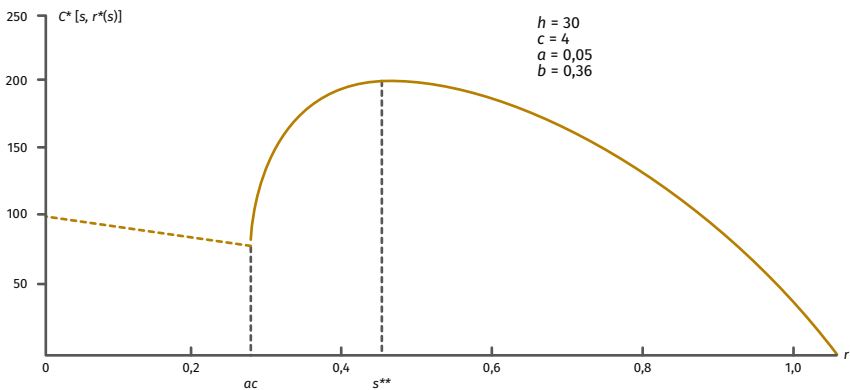
¿Será el compromiso  $(r^{**}, s^{**}(r^{**}))$  la solución? Lamentablemente, no se puede dar ninguna respuesta sin nuevos supuestos. Será la solución si los trabajadores heredan una situación en la que no fueron militantes y si un aumento repentino de la militancia no es factible. Esta no es una conjetura poco razonable. Las demandas de mayores aumentos salariales deben impulsarse a través de las acciones colectivas, las huelgas y las protestas. Un nivel alto de militancia implica un nivel alto de movilización, y esta es un proceso costoso que requiere recursos y tiempo. El compromiso también será la solución si los trabajadores tienen buenas razones para temer las consecuencias políticas de la ruptura del compromiso, tema al que volveremos más adelante.

(3)  $a < 1/c, b > 1/c$ .

Los trabajadores están relativamente seguros de obtener los salarios determinados en cualquier compromiso, mientras que los capitalistas soportan el peso de la incertidumbre. Este sería el caso de una organización monopólica de los trabajadores, con institucionalización de las relaciones entre trabajo y capital, y los partidos políticos que representan a los trabajadores ejercen influencia electoral. La República de Weimar entre 1924 y 1928, Italia entre 1969 y 1976 y Gran Bretaña en varios periodos posteriores a 1951 serían buenos ejemplos.

Cuando  $a < 1/c$ , la mejor respuesta estratégica de los trabajadores es una militancia baja o moderada, siempre que los capitalistas inviertan a una tasa suficiente:  $r^*(s) < (1 + s/c)$  si  $s > ac$ . En cambio, la mejor respuesta estratégica de los capitalistas es desinvertir, sin importar el nivel de militancia. Pero estos deben tener en cuenta la respuesta de los trabajadores. La Figura 8 muestra la función  $C^*(s, r^*(s))$ , las consecuencias anticipadas de la elección de cada nivel positivo de ahorro, dado que los trabajadores responden de acuerdo con su mejor respuesta. La elección de los capitalistas está entre  $s^* < 0$ , es decir, la desinversión, que implica la ruptura del compromiso (no se muestra) y el mejor compromiso que puedan alcanzar,  $s^{**}$ . Si la ruptura es suficientemente peligrosa en términos políticos para los capitalistas, se optará por la solución  $(r^*(s^{**}), s^{**})$ . Dado  $s^{**}$ , los trabajadores alcanzan un máximo global (en el capitalismo) en  $r^*(s^{**})$ , y este valor representa la estrategia de compromiso dado  $s^{**} > ac$ . Y para los capitalistas, la compensación de  $s^{**}$  es el máximo que pueden obtener de cualquier compromiso.

Figura 8.



(4)  $a < 1/c, b < 1/c$

Tanto los capitalistas como los trabajadores están bastante seguros de que obtendrán lo pactado en un determinado compromiso. Hay un alto nivel de monopolio bilateral; las relaciones entre capital y trabajo están muy institucionalizadas; la economía está bien ubicada en el sistema internacional. Suecia después de 1936 y antes de mediados de la década del

setenta sería prototípica. En este país, los convenios colectivos comenzaron a concertarse a principio de siglo y una proporción significativa de trabajadores estaba cubierta por ellos para 1905. Estos convenios se hicieron vinculantes en una serie de decisiones de la Corte Suprema, que primero obligaron a acuerdos entre capitalistas y posteriormente, convenios colectivos en 1916. En 1920 se establecieron los tribunales laborales y para 1926 se podía demandar en estos tribunales a alguna de las partes por prácticas desleales de negociación. En 1938 se centralizó un sistema de negociación colectiva a nivel nacional, que ha continuado, con algunas modificaciones, hasta la actualidad.

En este caso, ni que los trabajadores adopten su mejor respuesta estratégica ni que los capitalistas adopten la suya necesariamente provocaría necesariamente un conflicto. Ambas soluciones — $(r^{**}, s^*(r^{**}))$ , donde el compromiso está forzado por la amenaza de desinversión, y  $(r^*(s^{**}), s^{**})$ , donde está forzado por la amenaza de la militancia— son factibles. Cada clase preferiría que la otra no siguiera su mejor respuesta estratégica. A los trabajadores estarán mejor si amenazan a los capitalistas con la militancia para alcanzar la solución  $(r^*(s^{**}), s^{**})$ , mientras que los capitalistas estarán mejor si amenazan a los trabajadores con la solución  $(r^{**}, s^*(r^{**}))$ . La clase que se ve obligada a apartarse de su mejor respuesta estratégica termina pagando los costos del compromiso. Si las dos soluciones de compromiso son superiores para ambos jugadores que el resultado que habría si los dos persiguieran obstinadamente su mejor respuesta estratégica, trabajadores y capitalistas enfrentarían un problema de coordinación (Schelling, 1960). No ahondaremos en este tema.

*Las condiciones del compromiso de clases: una visión general:* Resulta útil hacer caso omiso a algunos detalles y resumir los resultados.

Cuando ambas clases están muy inseguras sobre si se mantendrá un compromiso, este no puede establecerse. Los trabajadores se tornan altamente militantes, sea cual sea la tasa de ahorro, y los capitalistas buscan desinvertir, sin tener en cuenta la militancia.

Cuando los trabajadores están muy inseguros y los capitalistas están relativamente seguros, se puede llegar a un compromiso en un punto en



el que los primeros se abstienen de aumentar su militancia por la amenaza de desinversión de los capitalistas, mientras estos mantengan su tasa de inversión óptima como positiva.

Cuando los trabajadores están relativamente seguros y los capitalistas soportan un riesgo alto, se puede pactar un compromiso en un punto en el que los capitalistas son forzados a ahorrar por la amenaza de militancia, mientras que el nivel óptimo de militancia de los trabajadores no sea alto.

Cuando trabajadores y capitalistas se enfrentan a niveles moderados de incertidumbre, son factibles tanto un compromiso convenido bajo la amenaza de desinversión de los capitalistas como uno alcanzado bajo la amenaza de militancia de los trabajadores. Se puede suscribir cualquiera de los dos.

En el Cuadro 1, se resumen algunos resultados ilustrativos para  $h = 30$  y  $c = 4$ . En él, la mayoría de las entradas se obtiene con la condición de que las tasas de descuento específicas de las clases están inversamente relacionadas con la ecuación  $(1 + a)^{-1}(1 + b)^{-1} = 0,7$ .

Cuadro 1. Resultados ilustrativos

$h = 30; 1/c = 0,25; 1/(1+a)(1+b) = 0,7^*$										
Dominante de los trabajadores						Dominante de los capitalistas				Comentarios
$a$	$b$	$r^{**}$	$s^*$	$W^*$	$C^*$	$r^*$	$s^{**}$	$W^*$	$C^*$	
0,43	0,00	0,215	0,665	483	541					$r > s/c$
0,35	0,05	0,160	0,615	557	548					$r > s/c$
0,33	0,08	0,150	0,585	578	529					$r < s/c$
$1/c$	0,15	0,080	0,540	701	548					$r < s/c$
0,23	0,16	0,070	0,505	726	534	0,285	0,960	1058	23	
0,16	0,23	0,015	0,225	787	505	0,165	0,765	1501	142	
0,15	$1/c$					0,165	0,715	1161	154	$r < s/c$
0,10	0,30					0,140	0,580	2325	185	$r < s/c$
0,09	0,32					0,140	0,540	2556	189	$r > s/c$
0,00	0,43					0,140	0,290	6809	204	$r > s/c$
0,43	0,43	No existe ninguna solución de compromiso								$r > 1+s/c$
0,00	0,00	0,060	0,810	19.867	10.023	0,060	0,810	19.867	10.023	$r < s/c$

\* Con excepción de las últimas dos filas para las cuales  $a=b$ .

Si asumimos que los compromisos se pactan en la forma especificada en nuestro análisis, surge la cuestión de si los resultados alcanzados serán o no eficientes de Pareto (para tratamiento general de eficiencia de Pareto de equilibrios de juegos de  $n$  personas, ver Schelling, 1977). El concepto de la solución que hemos estado utilizando es, en esencia, no cooperativo, ya que asumimos que aunque trabajadores y capitalistas puedan elegir sus estrategias anticipando la mejor respuesta del oponente, aun así eligen estas estrategias de modo independiente y no conjunto. De hecho, no necesitan negociar en absoluto: cada clase selecciona su estrategia óptima sin involucrar ninguna negociación. Esto es importante porque este concepto de la solución significa que el modelo no presupone la existencia de ninguna institución corporativista o de consociativismo que involucraría negociaciones directas. El modelo es general para todas las situaciones en las que hay cierto grado de monopolio bilateral, aun si lo único que esto significa es que los trabajadores solo tienen derecho a asociarse y a manifestarse, sin que medie ninguna otra relación con los capitalistas. Sin embargo, si las soluciones obtenidas de este modo son muy ineficientes, en otras palabras, si trabajadores y capitalistas pueden mejorar simultáneamente estas soluciones involucrándose en negociaciones directas, entonces esperaríamos que los acuerdos corporativistas constituyan una parte integral de cualquier compromiso.

El análisis numérico indica que el conjunto de puntos Pareto-superior a las soluciones de equilibrio es bastante pequeño, es decir, que el espacio para el mejoramiento con respecto a las soluciones no cooperativas es limitado. Asimismo, dicha mejora es insignificante comparada incluso con un ínfimo cambio en la certeza. Los trabajadores están mejor con una solución no cooperativa en  $a = 0,30$  que con los mejores puntos Pareto-superior para la solución no cooperativa en  $a = 0,33$ . Están mejor con una solución no cooperativa en  $a = 0,04$  que con la mejor solución cooperativa en  $a = 0,05$ . Por consiguiente, los trabajadores están mejor luchando por un aumento de su certeza de que se mantendrá un compromiso que buscando mejorar los términos de un compromiso menos seguro. Están mejor compitiendo por el poder político que acordando con los capitalistas. Obviamente, el modelo no excluye las negociaciones directas. No obstante, puesto que las soluciones no cooperativas no están alejadas del límite eficiente de Pareto, sería equivocado esperar

que el compromiso de clases suceda solo en presencia de acuerdos institucionales que involucren negociaciones directas.

Sin embargo, cabe señalar una limitación importante de este modelo. Tratamos los acuerdos políticos que determinan los riesgos diferenciales de las clases y, en consecuencia, las tasas de descuento como condiciones dadas del momento en el que se toman las decisiones. Estos acuerdos pueden cambiar con el tiempo, pero esta modificación es exógena a nuestro modelo. Lo único que decimos es que cuando las condiciones cambian, las estrategias también cambiarán, pero nuestros supuestos no permiten que los jugadores intercambien ganancias materiales por poder político, en otras palabras, por una mayor probabilidad de que los intereses de clases se concretarán en un grado en particular (esta es la definición de poder político de Nicos Poulantzas, 1973). Un modelo más complejo trataría las tasas de descuento diferenciales de las clases como endógenas al conflicto y permitiría los intercambios de ganancias materiales por mayor certeza. Por consiguiente, en la medida en que los acuerdos corporativistas puedan aumentar simultáneamente la certeza para ambas clases, se lograrán resultados muy superiores.

En términos más generales, aunque asumimos que un determinado compromiso se reproduce a lo largo del tiempo si y solo si las condiciones  $a$ ,  $b$  y  $c$  bajo las que se alcanzó originalmente permanecen iguales, en nuestro modelo, los compromisos se rompen solo por razones exógenas. Estas incluyen un cambio en la situación política, caracterizado por  $a$  y  $b$ , y la modificación de la estructura económica, caracterizada por  $1/c$ . Cualquier cambio en la relación entre tasas de descuento específicas de clases y productividad del capital alterará la estructura del conflicto y la solución asociada. Un caso de dicha modificación puede ser el agotamiento de la etapa sencilla de la industrialización basada en la sustitución de importaciones (O'Donnell, 1973). Asumamos que en un determinado país, los trabajadores gozan de suficiente seguridad, los capitalistas enfrentan un riesgo alto y se alcanzó un compromiso en el punto en el que estos últimos se ven amenazados por la militancia:  $a < 1/c$ ,  $b > 1/c$ ,  $(r^*(s^{**}), s^{**})$ . Demos por cierto ahora que se debe realizar una inversión cuantiosa y abultada para continuar con el proceso de industrialización. Esto significará que el ratio del capital y la producción,  $c$ , deberá aumentarse temporalmente, a

medida que se acumule *stock* de capital sin el correspondiente incremento de producción. Entonces, es posible que  $1/c$  caiga por debajo del valor de  $a$  y que el compromiso se rompa. Enfrentados a los trabajadores militantes, los capitalistas pueden buscar protección en un régimen autoritario.

Otra fuente de cambio exógeno puede originarse desde los trabajadores, o los capitalistas, o ambos, que están excluidos del compromiso. De hecho, ningún compromiso jamás incluye a todos los trabajadores y a todos los capitalistas, y, en algún momento, los excluidos pueden reunir suficiente fortaleza política para alterar los términos de un compromiso. Esto es lo que sucedió en varias oleadas de acelerada sindicalización de trabajadores industriales; Estados Unidos en la década del treinta es un buen ejemplo de ello.

Obsérvese que, aunque las soluciones de compromiso no dependen de las condiciones iniciales  $W(0)$  y  $P(0)$ , hay un tipo de compromiso que amenaza a los capitalistas en el largo plazo. Para todos los horizontes finitos, existen valores de  $a$  y de  $b$  a los que se pactará un compromiso con los trabajadores moderadamente militantes, es decir, con  $r > s/c$ . En esos casos, las ganancias y la tasa de ganancia caen exponencialmente a cero. El Cuadro 1 muestra que cuando  $h = 30$  y  $(1 + a)^{-1}(1 + b)^{-1} = 0,7$ , los trabajadores pueden ser moderadamente militantes en la solución si  $a > 0,33$  o  $a < 0,09$ . En estas condiciones, el compromiso lleva a lo que se ha descrito como «el estrangulamiento de la ganancia» (Glyn y Sutcliffe, 1972): una caída secular de la tasa de ganancia inducida por el salario. Por lo tanto, la existencia de un compromiso no impide la posibilidad de que las ganancias disminuyan.

Por último, al reflexionar sobre los resultados, debemos reexaminar el concepto mismo de compromiso. Al principio, definimos «compromiso» como «una situación en la que los trabajadores persiguen estrategias que implican ganancias positivas y los capitalistas consienten las instituciones que permiten que los trabajadores persigan sus reclamos con una posibilidad razonable de éxito». Esta definición se limitaba al aspecto distributivo del conflicto de clases. Pero como cabe esperar, en el curso del análisis, descubrimos que cualquier compromiso de clases debe también incluir una característica central del proceso de producción: la tasa de

inversión de la ganancia. De este modo, un compromiso es una situación en la que tanto trabajadores como capitalistas moderan sus reclamos distributivos, y los capitalistas eligen una tasa de ahorro alta.

La tasa de ahorro es una característica intrínseca de cualquier compromiso. El acuerdo sobre la tasa de transformación de los beneficios en aumentos salariales sería demasiado tenue desde el punto de vista de los trabajadores, porque deja abierta la cuestión de si los capitalistas ahorrarían e invertirían lo suficiente para hacer posible esos aumentos salariales. Una de las quejas constantes de los movimientos de la clase obrera consiste en que los capitalistas son demasiado perezosos o demasiado ineficientes para confiarles el control sobre la inversión. Ya en 1910, un socialista francés señalaba la «timidez», la «inseguridad» y la «falta de iniciativa» de los capitalistas y agregó que «Pedimos a los patrones franceses que imiten a los norteamericanos (...). Queremos un país ocupado, activo y en movimiento, una verdadera colmena siempre despierta. Solo así aumentará nuestra propia fuerza» (Griffuelhes, 1910: 331). En 1975, Gerardo Chiaramonte (1975: 31) se quejaba de nuevo en un informe oficial para el Comité Central del Partido Comunista Italiano (PCI), sobre la «desconcertante falta de ideas acerca del futuro económico e industrial del país y de las perspectivas productivas para sus propias industrias (capitalistas). Continúan aferrándose a las políticas productivas, técnicas y organizacionales adoptadas hace varias docenas de años...».

La inversión no puede quedar bajo el control de los capitalistas: esta es una característica esencial de cualquier compromiso. Después de haber anunciado la política de austeridad, de haber repetido que el PCI «no quiere empeorar la situación, (...), o agravar la crisis», Chiaramonte (1975: 34) prosigue «lo que no significa en absoluto que pensemos que sea suficiente limitar los reclamos salariales de los trabajadores y las demandas de mayor control sobre las condiciones de trabajo para la obtención automática de un aumento de la inversión y la reconversión productiva». Lo que el PCI exige a cambio de austeridad es control de la inversión. O bien, como lo expresó en 1973 la Conferencia de la Confederación Sindical Irlandesa de Comercio: «Se les debe garantizar a todos los trabajadores que su restricción salarial ha de conducir a la inversión productiva y rentable y no hacia mayores aumentos de la renta

personal del sector privilegiado de la sociedad...» (citado en Jacobsen, 1980: 268).

## **Más allá de la democracia capitalista**

¿Cuál es la alternativa al compromiso de clases? Mencionamos la ruptura del compromiso sin especificar qué podría ocurrir en su lugar. Evidentemente, nuestros resultados sobre las condiciones del compromiso de clases son insatisfactorios, ya que no son concluyentes. La decisión de firmar el compromiso depende, en última instancia, de la comparación entre el mejor compromiso que se puede obtener y las consecuencias de no alcanzar ninguno. La cuestión del equilibrio del poder político se torna primordial y el resultado, muy incierto. Creemos que cualquier análisis basado en cálculos racionales de beneficios esperados tiene un valor limitado en épocas de crisis. Los conflictos están inherentemente cargados de incertidumbre, y esta es difícil de valorar no solo para nosotros, sino también para los protagonistas de nuestra historia. Sin embargo, buscaremos dilucidar la decisión que involucra considerar la transición al socialismo como alternativa para el compromiso o para la militancia económica dentro del capitalismo.

Aclaremos primero los resultados de la falta de compromiso. Genéricamente, son tres:

- (1) Los trabajadores tienen el suficiente poder político para nacionalizar los medios de producción y organizar el proceso de acumulación sobre una nueva base. Se elimina el beneficio como categoría económica y legal y, junto con ella, el capitalismo.
- (2) Los capitalistas tienen poder político como para imponer una solución no democrática. Las recientes experiencias de Brasil, Chile y la Argentina demuestran que los beneficios crecen en estos regímenes, al mismo tiempo que los salarios caen drásticamente. La privación económica de los trabajadores y la extensión de la represión física son el sello distintivo de los regímenes autoritarios.

- (3) Ni los capitalistas tienen poder suficiente para imponer una solución autoritaria ni los trabajadores lo tienen para imponer el socialismo. En este caso, el sistema capitalista democrático continúa sin compromiso, pero con un punto muerto, una crisis «catastrófica» prolongada que Antonio Gramsci (1971: 210 y siguientes) describe al referirse específicamente al gobierno de Ramsay MacDonald en Gran Bretaña. Quizá, esta fue la situación en varios países de Europa Occidental después de los fracasos de las huelgas generales por cuestiones económicas: Suecia en 1909, Noruega en 1921, Francia en 1920, Gran Bretaña en 1926 —esta también puede ser su situación actual—. Estas situaciones se caracterizan por un «tira y afloja»: alta intensidad huelguística y considerable represión, mientras los salarios y las ganancias oscilan fuertemente.

No investigaremos estas alternativas en detalle, solo especificaremos la estructura involucrada en la elección del socialismo como opción. ¿Cómo elegirían los trabajadores una estrategia de transición al socialismo? No investigaremos dichas alternativas más allá de estas consideraciones.

Nótese primero que los trabajadores pueden embarcarse en la estrategia de socializar el *stock* de capital en dos situaciones diferentes. Ya describimos la primera: el compromiso es imposible, los trabajadores hacen demandas económicas, provocan una crisis política y, en esta, las opciones pueden ser o el socialismo o el capitalismo autoritario. Este escenario, en el que la transición al socialismo surge de una crisis económica en el capitalismo, es el que los marxistas denominan característicamente como la vía al socialismo. Es un escenario que conduce a la *politique du pire*: en esta visión, cuanto peor sea la situación económica en el capitalismo, más probable es el socialismo. Estamos convencidos de que esta estrategia de avivamiento de la crisis es inviable e irresponsable. Como Varga advirtió en 1927: «Si la clase trabajadora crea condiciones en las que son imposibles las ganancias de los capitalistas, pero, al mismo tiempo, no se derrota políticamente a la burguesía y no se establece la doctrina del proletariado, la burguesía, por medio del terror implacable, aplastará a la clase trabajadora para mantener el orden económico del sistema capitalista y hacer posible la explotación de la mano de obra» (Piker, 1965: 133-4; traducido por David Abraham).

No obstante, los trabajadores pueden encontrar que el socialismo es una alternativa atractiva en las mismas condiciones en que pueden convenir un compromiso atractivo en el capitalismo. Si los trabajadores tuvieran poder político suficiente para forzar los compromisos en el capitalismo, ¿lo usarían para transformar la sociedad al socialismo? Si el socialismo es preferible en las mismas condiciones en las que los trabajadores pueden pactar un compromiso en el capitalismo, estos trabajadores jamás realizarán ese compromiso si actúan con racionalidad. En consecuencia, las condiciones del compromiso capitalista siempre deben incluir la superioridad de ese compromiso con respecto a la alternativa socialista.

Permítannos especular sobre el siguiente escenario. Asumimos que en un momento  $t=0$ , los trabajadores deciden nacionalizar la totalidad del capital. En un momento posterior  $t=T$ , se aprueba el proyecto de ley de nacionalización, por lo que todo el capital se socializa. Durante el periodo siguiente de  $t=T$  a  $t=h$ , la institución de los beneficios deja de existir y las decisiones en materia de inversión son tomadas por toda la sociedad a través de algún mecanismo de votación razonable.

Durante el periodo  $0 \leq t < T$ , es decir, hasta que la socialización sea completa, la propiedad privada del capital continúa intacta. Frente a la inminente nacionalización, los capitalistas desinvertirán lo más rápido posible. No se puede evitar que desinvirtan y no se los puede tomar por sorpresa: incluso Oskar Lange (1938), el principal defensor de la estrategia de nacionalización en «una jugada», admitía que habrá cierta desinversión antes de la nacionalización del total del capital. Dejemos que  $S^*(T)$  sea el valor actual de los salarios descontados entre  $t=0$  y  $t=T$  cuando los trabajadores persiguen una estrategia de socialización y los capitalistas responden desinvirtiendo. Es probable que  $S^*(T)$  no sea lo máximo que podrían obtener los trabajadores entre  $t=0$  y  $t=T$ . Si  $W^*(T)$  es lo mejor que pueden conseguir en el capitalismo, la diferencia entre estas cantidades es el costo de la estrategia de transición durante este periodo.

En  $t=T$ , el *stock* de capital se nacionaliza por completo y, en lo sucesivo, la economía funciona de la siguiente manera: la sociedad en su conjunto determinará la tasa óptima de ahorro sobre el total de la producción,  $s_w$ , y el volumen de inversión está dado por  $\Delta K(t) = s_w Y(t)$ <sup>11</sup>. Dejemos que  $q$  sea



el riesgo inherente de la inversión que debe afrontar la sociedad socialista. Entonces, el problema a resolver será:

$$\max_{s_w} S^* = (1 - s_w) Y(T) \sum_{t=0}^{h-T} (1 + q)^{-(t-T)} (1 + s_w/c)^{(t-T)}.$$

Asumamos que la tasa de ahorro que soluciona este problema es  $s_w^*$  y que el bienestar resultante de los trabajadores en el socialismo es  $S^*(h-T)$ .

El valor total del socialismo para los trabajadores que toman esa decisión estratégica en  $t = 0$  también dependerá, sin embargo, del riesgo de que la transición al socialismo sea abortada o subvertida por la presión de las fuerzas armadas, los gobiernos extranjeros, las empresas de otros países o incluso los propios trabajadores, si objetaran los costos a soportar durante el periodo  $0 \leq t < T$  (ver Kolm, 1977 para algunas de estas consideraciones). Aun si el parlamento aprobara una ley de nacionalización de acuerdo con todos los requisitos constitucionales, los capitalistas tendrían numerosas formas de contraatacar. Si la probabilidad de que la transición socialista se logre es  $(1-f)$  y la probabilidad de que el resultado final sea una dictadura capitalista es  $f$ , podemos pensar que  $kS^*(h-T)$ ,  $k < 1$  es el valor esperado del intento revolucionario, donde  $kS^*(h-T) = (1-f)S^*(h-T) + f$  (bienestar material en la dictadura capitalista). Nótese que es probable que  $k$  sea más cercana a la unidad cuanto mayor es la proporción del capital que ya es propiedad pública y cuanto mayor sea la fortaleza electoral de los partidos socialistas.

El valor total de proseguir una estrategia de transición al socialismo para los trabajadores en  $t = 0$  puede pensarse como  $S^* = S^*(T) + kS^*(h-T)$ , donde  $S^*(T)$  y  $S^*(h-T)$  están dados más arriba. Nótese, repetimos, que este es el valor actual de la transición al socialismo para los trabajadores en el momento  $t = 0$  en que deciden si se embarcarán o no en este camino. Por consiguiente, se debe comparar este valor con lo mejor que los trabajadores pueden conseguir en las condiciones particulares de una democracia capitalista,  $W^*(r, s)$ , donde  $(r, s)$  representa o un compromiso o una situación de «tira y afloja»<sup>12</sup>.

Como ya advertimos, no continuaremos con este punto principalmente porque creemos que este cálculo involucra demasiados imponderables

para poder tomarlo en serio en la práctica. Queríamos aclarar la naturaleza de esta decisión, pero no pretendemos que sea una descripción de cómo se toman, en realidad, las decisiones de embarcarse o no en la vía del socialismo.

### **Conflicto de clases y Estado**

Asumamos por un momento, como lo hizo Marx, que el conflicto por los intereses materiales es irreconciliable y que la lucha de los trabajadores por mejorar sus intereses materiales los lleva inevitablemente a darse cuenta de que estos intereses pueden mejorarse si y solo si se eliminara la institución de los beneficios. Dado este supuesto, la reproducción de las relaciones capitalistas se torna problemática. Aun si todas las condiciones para la ampliación de la reproducción del capital se satisficieran «por sí mismas», «por la mera repetición de actos aislados de producción» (Marx, 1967: 577-8), la supervivencia de la relación capitalista ya no puede garantizarse cuando los trabajadores se organizan colectivamente para abolirla. Debemos buscar más allá del sistema de producción el mecanismo por el cual el capitalismo se mantiene. De aquí que de este modelo de conflicto de clases se desprende necesariamente una descripción funcionalista de la reproducción capitalista. Si el conflicto irreconciliable por la realización de los intereses materiales es característico de cualquier sociedad capitalista y si el capitalismo resiste este conflicto durante al menos cien años, habrá que encontrar mecanismos externos a las relaciones de clases para explicar tanta durabilidad. En cualquier momento en que el conflicto de clases genera una amenaza para la reproducción de las relaciones capitalistas, algún mecanismo, en general se piensa que es el Estado, debe venir al rescate reprimiendo, organizando la dominación ideológica o cooptando.

El gradual rechazo de las teorías instrumentalistas del Estado (Miliband, 1969) y su sustitución por un modelo en el que el Estado es considerado relativamente autónomo de las relaciones de clases no alteró esta lógica funcionalista. Según la versión instrumentalista, el Estado actuaba predeciblemente en defensa de los intereses de los capitalistas porque estaba compuesto directamente por capitalistas o agentes similares. Según la versión estructuralista, el Estado es autónomo con respecto a los

intereses particulares de los capitalistas y se basa en el apoyo popular: «el Estado popular de clase» (Poulantzas, 1973). No obstante, de alguna forma, este Estado todavía se las arregla para reprimir, organizar la dominación ideológica e intervenir dónde y cuándo sea necesario, de formas diseñadas para ello cuyo efecto es mantener el capitalismo cuando surja el conflicto de clases. Tanto las teorías instrumentalistas como las autónomas sobre el Estado son funcionalistas y, aunque la teoría instrumentalista está reñida con los hechos, posee por lo menos la virtud lógica de explicar por qué el Estado —las personas concretas que actúan en instituciones concretas— hace lo necesario para reproducir las relaciones capitalistas.

En realidad, en última instancia, hasta el Estado como institución desaparece de este análisis funcionalista. Puesto que, según se postula, el Estado responde invariablemente a las exigencias funcionales de la reproducción capitalista y que sus políticas tienen la función de satisfacer estas exigencias, entonces se puede ir de los requisitos a la reproducción sin preocuparse en absoluto por el Estado. El concepto mismo del Estado se basa en una reificación, dado que está «listo para llevar». Fue creado antes de los conflictos de clases, como si se anticipara a ellos, y completamente equipado cuando estos conflictos amenazan la reproducción de las relaciones capitalistas. El Estado está siempre dado, provisto desde un inicio de su atavío funcional, antes de la producción de cualquier conflicto, antes de que los problemas requieran solución.

De hecho, la dificultad permanente de cualquier perspectiva funcionalista surge cuando debe explicar las razones por las que los conflictos entre grupos específicos en circunstancias históricas concretas, traen consigo, en general, un Estado que realiza sus funciones. Es verdad que, una vez que se institucionaliza el modo en el que una sociedad responde a las variaciones de sus condiciones históricas, la mayor parte de esta respuesta es automática. Para expresarlo de otra forma, cada sociedad organiza los mecanismos de su reproducción como sistema. Sin embargo, es igual de evidente que la actividad de las instituciones y las propias instituciones son producto del conflicto. En circunstancias históricas concretas, determinados grupos entran en conflicto por cuestiones especiales, y la solución es una determinada organización y un conjunto específico de políticas de Estado. Lo que no queda claro es por qué estas

políticas tendrían predeciblemente la función de reproducir las relaciones capitalistas. Evidentemente, la respuesta a este interrogante no puede ser que el Estado reproduce las relaciones capitalistas porque esta «es» su función. Esta respuesta puede apuntar en dos direcciones: o bien el sistema capitalista está organizado de manera que se reproduce a pesar de cualquier conflicto, y luego estos, incluidos los de clases, adquieren el estatus de un ritual superfluo, como en Sahlins, o bien los resultados de los conflictos en verdad determinan las políticas que el Estado persigue, y el peso de la explicación se desplaza a estos conflictos, por lo que cualquier concepto de función se torna redundante.

Estos problemas —una explicación poco plausible de la reproducción, la incapacidad de explicar por qué el Estado pone en marcha determinadas políticas y la reificación del Estado— son inherentes a cualquier perspectiva funcionalista. No obstante, nuestro argumento es que esta perspectiva se hace necesaria debido a un modelo incorrecto del conflicto de clases en las sociedades capitalistas democráticas. El problema mismo de la reproducción aparece planteado en términos funcionales porque el modelo de conflicto de clases irreconciliable lleva a la conclusión de que el capitalismo no habría sobrevivido como elección de la clase trabajadora. De hecho, en este modelo, la clase trabajadora aparece como una víctima pasiva de la represión, como víctima perpetua de la dominación ideológica o, en el mejor de los casos, como víctima de la repetida traición de sus líderes.

Si nuestro modelo de conflicto de clases es válido, desaparece la necesidad de este tipo de construcción. Las políticas implementadas por el Estado en las sociedades capitalistas —diseñadas para vigorizar y reforzar el sistema capitalista de organización social— ya no son consideradas funciones de un Estado autónomo que enfrenta la amenaza de una clase trabajadora revolucionaria. Esas políticas —y el propio Estado— ahora se presentan como expresión de un compromiso: son instrumentales respecto de los intereses de una coalición de clases que incluye tanto a los capitalistas como a los trabajadores organizados. Cuando los trabajadores implementan estrategias que conducen a un compromiso, el Estado hace lo que le parece necesario para reproducir el capitalismo porque esta es la decisión tanto de trabajadores como de capitalistas. La organización del Estado como

institución y las políticas implementadas por él son expresión de un específico compromiso de clases.

El compromiso de clases implica una determinada organización de las relaciones políticas, una determinada relación entre una clase y otra, y de ambas con el Estado, un determinado conjunto de instituciones y un determinado conjunto de políticas. El Estado habrá de obligar a ambas clases a cumplir las condiciones de cada compromiso y a proteger a los sectores de cada clase que entran en el compromiso del comportamiento no cooperativo de sus propios compañeros de clase. El Estado debe inducir a los capitalistas individuales a tomar las decisiones que requiere el compromiso de clases, cambiando las condiciones elegidas que se oponen para conseguir los efectos requeridos en la competencia de los capitalistas entre sí. Por último, y dado que el Estado del compromiso de clases es democrático, debe procurar que la coalición de clases que forma parte del compromiso pueda ganar apoyo popular en las elecciones, lo que implica que también se tengan en cuenta los intereses de los que han sido excluidos de esta coalición específica. Por consiguiente, todas estas características nos conducen al tipo de Estado que imaginaba John Keynes (1936: 378) cuando sostenía que «no es importante que el Estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el Estado es capaz de determinar el volumen total de recursos destinados a aumentar esos instrumentos y la tasa básica de recompensa para sus propietarios, habrá logrado todo lo que necesita». Es decir, lo que necesita para organizar el compromiso de clases.

## Anexo

En este Anexo, probamos los teoremas de la mejor respuesta de trabajadores y capitalistas para el caso en el que el horizonte es infinito. Para reafirmar lo que se debe probar: cuando  $h \rightarrow \infty$ , la mejor respuesta estratégica de los trabajadores está dada por la función  $r^*(s)$ , donde

$$r^*(s) > (1 + s/c) \text{ cuando } a > s/c \text{ o } s < ac,$$

$$r^*(s) \rightarrow 0 \text{ cuando } a < s/c \text{ o } s > ac,$$

y la mejor respuesta estratégica de los capitalistas está dada por la función  $s^*(r)$ , donde

$s^*(r) < 0$  cuando  $b > (1/c - r)$  o  $r > (1/c - b)$ ,  
 $s^*(r) \rightarrow 1$  cuando  $b < (1/c - r)$  o  $r < (1/c - b)$ .

Dado que la matemática es menos engorrosa, permítannos comenzar con la función de la mejor respuesta de los capitalistas. A partir de la ecuación (10) del texto, podemos escribir

$$P(t) = P(0)(g - r)^t, \text{ donde } g = (1 + s/c) \tag{A1}$$

Reemplazando esta expresión por  $P(t)$  en la ecuación (12), ampliando la serie geométrica y reacomodando los términos, se obtiene:

$$C^* = - \frac{(1+b)(1-s)P(0)}{(s/c - (b+r))} + \frac{(1+b)(1-s)P(0)}{(s/c - (b+r))} \left[ \frac{g-r}{1+b} \right]^{h-1} \tag{A2}$$

Consideremos primero el caso en el que  $b > (1/c - r)$ . Puesto que  $s \leq 1$ , se desprende que  $(1+b) > (1 + s/c - r)$  o  $(g-r)/(1+b) < 1$ . Por lo tanto, a medida que  $h$  se acerca al infinito, el segundo término desaparece. La derivada del primer término con respecto a  $s$  es

$$\frac{\delta C^*}{\delta s} = \frac{(1/c - b + r)(1+b)P(0)}{(s/c - (b+r))^2}.$$

Dado que  $1/c - (b+r) < 0$  por hipótesis, esta derivada es siempre negativa y los capitalistas desinvierten.

Adoptemos ahora el supuesto de que  $b < (1/c - r)$ , que es posible si y solo si  $1/c > b$ . Esto otorga a los capitalistas la siguiente opción. Si eligen un  $s$  tal que  $s/c < (b+r)$ , entonces  $(g-r)/(1+b) < 1$ , el segundo término desaparece y  $C^*$  está limitado en la parte superior para todo  $h$ . Si, en cambio, los capitalistas eligen un  $s$  tal que  $s/c > (b+r)$ , entonces  $(g-r)/(1+b) > 1$ , de lo cual se desprende que el término final es positivo y que crece sin límite a medida que  $h$  aumenta. Si  $h$  es lo suficientemente grande, la última opción será superior. Ahora, a medida que  $h$  se acerca al infinito, la función  $C^*$  está dominada por el segundo término de (A2). Tomando esta derivada con respecto a  $s$ :

$$\frac{\delta C^*}{\delta s} \left\{ \frac{\delta B}{\delta s} \left[ \frac{g-r}{1+b} \right] + \frac{B(h+1)}{c(1+b)} \right\} \left[ \frac{g-r}{1+b} \right]^h$$

donde

$$B = \frac{(1+b)(1-s)P(0)}{[s/c - (b+r)]}$$

Dado que  $s/c > (b+r)$ ,  $B > 0$  y el segundo término dentro de los paréntesis es positivo. Dado que  $h$  es grande, el segundo término domina. Por lo tanto, la derivada es positiva para cualquier  $s$  que satisfaga  $s/c > (b+r)$ . Así, cuando  $b < (1/c - r)$ , la mejor respuesta de los capitalistas es ahorrar a su tasa máxima.

Nótese que, de principio a fin, se asume que las ganancias actuales  $P(0)$  son positivas. Si las ganancias, ajustadas por las fluctuaciones cíclicas no incluidas en nuestro modelo, no fueran positivas, los capitalistas desinvertirían y se rompería el compromiso.

La demostración del teorema de la mejor respuesta de los trabajadores procede de la misma forma. A partir de la definición de compromiso de clases (ecuación 8), podemos escribir:

$$W(t) = W(0) + \sum_{i=0}^{t-1} \Delta W(i) = W(0) + r \sum_{i=0}^{t-1} P(i). \quad (A3)$$

Para obtener la expresión para  $W^*$ , reemplazamos (A1) por (A3), ampliamos la serie geométrica, sustituimos la expresión resultante por  $W(t)$  en la ecuación (11), ampliamos la serie geométrica de nuevo y reunimos y reacomodamos los términos. El álgebra es tediosa pero clara. El resultado es:

$$W^* = \frac{(1+a)}{a} \left[ W(0) + \frac{rP(0)}{(r-s/c-a)} \right] - \frac{1}{a(1+a)^h} \left[ W(0) + \frac{rP(0)}{(r-s/c)} \right] + \frac{(1+a)rP(0)}{(r-s/c)(r-s/c-a)} \left[ \frac{g-r}{1+a} \right]^{h-1}, \quad (A4)$$

donde  $g = 1 + s/c$

Dejemos que  $h$  se acerque al infinito. Obsérvese primero que, dado que  $a > 0$ , el segundo término de  $W^*$  desaparece. Ahora consideremos el caso en el que  $s/c < a$ . Se desprende que  $(g-r)/(1+a) < 1$ , que implica que el término final también desaparece (puesto que  $g < (1+a)$  y  $r > 0$ ). Así,  $W^*$

está dominado por el primer término para un  $h$  lo suficientemente grande. La derivada de este término con respecto a  $r$  es

$$\frac{\delta W^*}{\delta r} = \frac{(1+a)P(0)(a-s/c)}{a(r-s/c-a)^2}.$$

Dado que, según hipótesis  $(a-s/c) > 0$ , esta derivada es positiva para cualquier valor de  $r$ . La mejor respuesta estratégica de los trabajadores es ser máximamente militante.

Ahora dejemos que la tasa de ahorro elegida por los capitalistas sea tal que  $s/c > a$  (que es posible si y solo si  $1/c > a$ ). Los trabajadores se enfrentan a la siguiente opción. Si eligen una  $r$  tal que  $r > (s/c - a)$ , entonces, de nuevo  $(g-r)/(1+a) < 1$ , el término final desaparece y  $W^*$  está limitado en la parte superior para todo  $h$ . Si, en cambio, los trabajadores eligen una  $r$  menos militante, tal que  $r < (s/c - a)$ , el último término de  $W^*$  es positivo y aumenta sin límite a medida que  $h$  crece. Por consiguiente, para todo  $h$  lo suficientemente grande, la elección menos militante es superior. Ahora, a medida que  $h$  se acerca al infinito, domina el último término de (A4). Tomando esta derivada con respecto a  $r$ :

$$\frac{\delta W^*}{\delta r} \left\{ \frac{\delta A}{\delta r} \left[ \frac{g-r}{1+a} \right] + \frac{A(h+1)}{(1+a)} \right\} \left[ \frac{g-r}{1+a} \right]^h$$

donde

$$A = \frac{(1+a)P(0)}{(r-s/c)[r-(s/c-a)]}.$$

Dado que  $r < (s/c - a)$ ,  $A > 0$  y el segundo término dentro de los paréntesis es negativo. A medida que  $h$  se acerca al infinito, este término domina. Por lo tanto, la derivada es negativa para todos los valores de  $r$  que satisface  $r < (s/c - a)$ . Cuando  $a < s/c$ , la mejor respuesta de los trabajadores es un nivel de militancia mínimo. A medida que el horizonte se torna infinito,  $r^*$  se acerca a cero.



## Notas

\* Título original "The Structure of Class Conflict in Democratic Capitalist Societies", *The American Political Science Review*, Vol. 76, N.º 2, Junio 1982, pp. 215-238. Publicación autorizada en inglés © 1982 por *American Political Science Review*. Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.

Este trabajo recibió el apoyo de la beca N.º SOC 78-04595 de la Fundación Nacional de Ciencias.

<sup>1</sup>. Ver Przeworski (1980).

<sup>2</sup>. Aquí adoptamos el fuerte supuesto de que se consume la masa salarial completa. Sin embargo, esto no es crucial para nuestro argumento. Si reconocemos que los trabajadores ahorran y, siguiendo a Luigi Pasinetti (1962), reescribimos la ecuación (1) en la demostración como  $\Delta K(t) = s_p P(t) + s_w W(t) + Q(t)$ , donde  $s_p$  es la tasa de ahorro de las ganancias,  $P(t)$ , y  $s_w$  es la tasa de ahorro de los salarios,  $W(t)$ , y el ingreso por intereses de los trabajadores,  $Q(t)$ , obtenemos un modelo más complejo con resultados similares. Si los trabajadores reciben la misma tasa de retorno que los capitalistas, los resultados son idénticos. No obstante, si los capitalistas obtienen una tarifa por invertir los ahorros de los trabajadores, los resultados vinculados con el comportamiento estratégico de los trabajadores permanecen iguales mientras que los capitalistas están de algún modo más dispuestos a comprometerse. Habiendo dicho eso, la fuerte suposición de que los ahorros netos de los trabajadores son insignificantes no es una simplificación poco razonable para una sociedad como la de los Estados Unidos donde el ahorro personal bruto menos la inversión en viviendas y menos la inversión realizada por las empresas no registradas promediaba el 1,1 % del ingreso disponible entre 1949 y 1970 (Wallerstein, 1979). En cambio, se estimó que la tasa de ahorro empresarial en ese país en casi el mismo periodo oscilaba entre el 40 % y el 60 % de las ganancias (Odling-Smee, 1973).

<sup>3</sup>. El ratio del capital y la producción constituye un efecto acumulativo de decisiones pasadas de los capitalistas y cambia con bastante lentitud, aunque puede mostrar una tendencia a largo plazo (Helmstädter, 1973). Los valores de este parámetro son bastante conocidos (Helmstädter, 1973; Clough, 1968; Kuznets, 1966; Maddison, 1964). En nuestro análisis posterior, adoptamos el supuesto de que  $c = 4$ , ya que este valor parece ser una estimación razonable del ratio neto incremental del capital y de la producción en las economías capitalistas avanzadas.

<sup>4</sup>. Esa parte del ingreso nacional, que se acumula para los asalariados  $W(t)$ , es un conglomerado de diferentes tipos de ingreso. Para desagregarlo, podríamos escribir:  $W = wL + \bar{w}(N - L)$ , o bien,  $W = (\bar{w} - w)L + wN$ , donde  $N$  es el tamaño de la población adulta que no posee capital,  $L$  es la cantidad de personas con empleo,  $w$  es la tasa salarial promedio y  $\bar{w}$  es la transferencia promedio. Así,  $w$  es la transferencia promedio para los desempleados o un «salario de reserva» (McDonald y Solow, 1981), o un pago de mantenimiento básico que se acumula para todo  $N$  independientemente del estatus

de empleo o el «salario de un ciudadano» (Bowles y Gintis, 1980), como beneficios de la seguridad social, pensiones privadas o pagos por desempleo. Para avanzar en esta dirección, primero, debemos modificar nuestros supuestos sobre la producción para incluir al trabajo como un insumo productivo; segundo, debemos especificar las preferencias de los trabajadores con respecto a las combinaciones de  $w$ ,  $\bar{w}$  y  $L$ . Tercero, debemos estipular quién paga el salario del ciudadano. Estas modificaciones serían necesarias para analizar el conflicto de clase por el empleo, y no por la inversión y la distribución del ingreso. Sin embargo, este es un proyecto para el futuro.

<sup>5</sup> Por lo tanto, aunque los trabajadores tomen decisiones estratégicas repetidamente a medida que las condiciones cambian, las toman independientemente en cada ocasión. Esta formulación del problema implica que el juego se modela aquí como uno estático que se juega repetidamente, pero independiente en cada momento. No se trata de un juego iterativo como describe Michael Taylor (1976), en el que los jugadores tomarían sus decisiones actuales anticipando las decisiones subsecuentes de sus oponentes y calculando las ventajas derivadas de elegir estrategias actualmente subóptimas. Tampoco es un juego dinámico en el que la solución es una función de tiempo (Lancaster, 1973; Hoel, 1975, 1978), en la que los jugadores se comprometerían en un momento particular a seguir estrategias definitivas en el futuro. No vemos el problema como un juego dinámico, porque no creemos que ningún momento particular pueda considerarse un tiempo privilegiado en el que tomar una decisión vinculante con el futuro. En el modelo de Kelvin Lancaster, las estrategias que los trabajadores y los capitalistas deben elegir son las trayectorias en el tiempo de la porción salarial y de la tasa de ahorro de las ganancias, y estas estrategias se eligen una vez y para siempre para un horizonte finito. En nuestra opinión, resulta poco razonable en el modelo de Lancaster que se aborde el horizonte y, en consecuencia, en un momento los trabajadores y los capitalistas se apresuren a consumir como si no hubiera futuro. Preferimos el supuesto de que todos los años es el primero de los próximos  $h$  años con la vista puesta en qué trabajadores y capitalistas evalúan sus estrategias. Sin embargo, creemos que el conflicto que describimos es, en realidad, un juego iterativo en el que los parámetros están sujetos a compensaciones y así son endógenos.

<sup>6</sup> La ecuación (10) es una ecuación lineal diferencial de primer orden de la forma  $Y(t+1) = aY(t)$ , con la solución  $Y(t) = a^t Y(0)$ . Para cualquier  $Y(0) > 0$ ,  $Y(t)$  será una función de tiempo monotónicamente creciente si  $a > 1$ ; será monotónicamente decreciente a cero si  $0 < a < 1$ ; oscilará alrededor de cero si  $a < 0$  (Goldberg, 1973).

<sup>7</sup> El supuesto de que cualquiera maximiza los valores no descontados a lo largo de horizontes infinitos es inadmisibles. En palabras de John Ferejohn y Talbot Page: «La quimera de la calidad de la regla del adelantamiento claramente la descalifica como una regla de decisión práctica» (1978: 271).

<sup>8</sup> Discutir este tema, con lo fundamental que es, sería como abrir la lata de gusanos. Hay buenas razones para creer que un compromiso coloca a los trabajadores y a los capitalistas en un dilema del prisionero, en el que cada participante puede preferir no pagar los costos del compromiso aun si este es colectivamente óptimo para la

clase. Asimismo, John Roemer (1978) sostiene que los trabajadores no tienen elección excepto optar por solidaridad intraclase. Matthew Edler (1979) depende de un argumento parecido al de Taylor sobre la naturaleza iterativa del dilema del prisionero. Claus Offe y Helmut Wiesenthal (1980) sostienen que los trabajadores pueden modificar sus preferencias en dirección a la solidaridad mediante un proceso de «diálogo». Somos escépticos sobre la validez de estos argumentos.

<sup>9.</sup> Nótese que los trabajadores solucionan este problema repetidamente en cada  $T$ ,  $T=0, 1, \dots$ , y deberíamos haber escrito  $W^*T$  como una suma que va de  $t=T$  a  $t=T+h$ . Por conveniencia, asumimos estamos analizando esa decisión en  $T=0$ .

<sup>10.</sup> Hay una excepción. En el caso restrictivo, cuando  $a=b=0$ , hay otro equilibrio de Nash a un punto de compromiso.

<sup>11.</sup> Esperamos que el lector no confunda este modelo de socialismo con una descripción de la Unión Soviética o de otros países de Europa del Este. En esos países, las decisiones de inversión surgen de un juego entre los planificadores centrales y los empresarios, con un conocido efecto que consiste en invertir por encima de la preferencia de la población.

<sup>12.</sup> Algunos supuestos implícitos en esta formulación: asumimos, primero, que los trabajadores que viven en el capitalismo evalúan al socialismo en los mismos términos en que evalúan al primero; segundo, que el socialismo es tan eficiente como el capitalismo solo en la asignación de recursos para los usos: en nuestro formalismo, permanece igual después de la nacionalización; tercero, que los trabajadores comparan su mejor resultado posible, no su actual, en el capitalismo con el del socialismo. El primer supuesto sería rechazado por quienes sostienen, como Agnes Heller (1975), que si se prefiere el socialismo es porque podría satisfacer otras necesidades que las experimentadas por los trabajadores en el capitalismo. El segundo sería rechazado por toda la tradición socialista, que siempre sostuvo que el socialismo sería un sistema más eficiente, no solo más justo, para satisfacer necesidades materiales. Ambos supuestos quizá deberían ser rechazados, pero entonces la elección del socialismo sería poco problemática. A su vez, el tercer supuesto es necesario para hacer racional el problema. Por ejemplo, Roemer (1982) no les da la posibilidad a los trabajadores de mejorar sus condiciones en el capitalismo, mientras que nosotros no les brindamos la posibilidad de optar por el socialismo en una versión anterior de este ensayo.

## Referencias

Bowles, S. y Gintis, H. (1980). *The crisis of liberal democratic capitalism: the case of the United States*. Presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Washington, D.C.

Chiaromonte, G. (1975). Report to the Central Committee of the P.C.I. October 29-30. *Italian Communist*.

Clough, S. B. (1968). *European economic history*. Nueva York: McGraw-Hill.

- Edel, M. (1979). A note on collective action, Marxism, and the prisoner's dilemma. *Journal of Economic Issues*, 13, 751-61.
- Ferejohn, J. y Page, T. (1978). On the foundations of intertemporal choice. *American Journal of Agricultural Economics*, 78, 269-75.
- Glyn, A. y Sutcliffe, B. (1972). *Capitalism in crisis*. Nueva York: Pantheon Books.
- Goldberg, S. (1958). *Introduction to difference equations*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Gramsci, A. (1971). *Prison notebooks*. Nueva York: International Publishers.
- Griffuelhes, V. (1910). L'Inferiorité des Capitalistes Français. *Mouvement Socialiste*, 226, 329-32.
- Harsanyi, J. C. (1977). *Rational behavior and bargaining equilibrium in games and social situations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heller, A. (1974). *The theory of need in Marx*. Londres: Allison and Busby.
- Helmstädter, E. (1973). The long-run movement of the capital-output ratio and of labor's share. En J. Mirrlees y N. H. Stern (Eds.). *Models of economic growth*. Londres: Macmillan.
- Hoel, M. (1975). Aspects of distribution and growth in a capitalist economy. *Memorandum of the Institute of Economics*. Oslo, Noruega: University of Oslo.
- (1978). Distribution and growth as a differential game between workers and capitalists. *International Economic Review*, 19, 335-50.
- Jacobsen, J. K. (1980). *Chasing progress*. Disertación de doctorado, Universidad de Chicago.
- Keynes, J. M. (1936). *The general theory of employment, interest, and money*. Nueva York: Harcourt, Brace, Jovanovich.
- Kolm, S. (1977). *La Transition Socialiste: La Politique Economique de Gauche*. París: Editions du Cerf.
- Kuznets, S. (1966). *Modern economic growth: rate, structure, and spread*. New Haven: Yale University Press.
- Lancaster, K. (1973). The dynamic inefficiency of capitalism. *Journal of Political Economy*, 81, 1092-1109.
- Lange, O. (1938). On the economic theory of socialism. En B. Lippincott (Ed.). *On the economic theory of socialism*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Maddison, A. (1964). *Economic growth in the west*. Nueva York: W. W. Norton.
- Marx, K. (1934). *The eighteenth brumaire of Louis Bonaparte*. Moscú: Progress Publishers.
- (1967). *Capital*. Nueva York: International Publishers.
- (1972). *Writings on the Paris commune*. Editado por H. Draper. Nueva York: Monthly Review.

- McDonald, I. M. y Solow, R. M. (1981). Wage bargaining and employment. *American Economic Review*, 71, 896-908.
- Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*. Nueva York: Basic Books.
- Nash, J. (1954). Equilibrium states in n-person games. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 36, 48-9.
- Odling-Smee, J. C. (1973). Personal saving revisited—more statistics, fewer facts. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 35, 21-9.
- O'Donnell, G. A. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- Offe, C. y Wiesenthal, H. (1980). Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form. *Political Power and Social Theory*, 1, 67-115.
- Pasinetti, L. L. (1962). Rate of profit and income distribution in relation to the rate of economic growth. *Review of Economic Studies*, 29, 267-79.
- Pirker, T. (Ed.) (1965). *Komintern und Faschismus*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Poulantzas, N. (1973). *Political power and social classes*. Londres: New Left Books.
- Przeworski, A. (1980). Material bases of consent: politics and economics in a hegemonic system. *Political Power and Social Theory*, 1, 23-68.
- Roemer, J. E. (1979). Mass action is not individually rational: reply. *Journal of Economic Issues*, 13, 763-7.
- (En imprenta). The labor-theory-of-value approach to Marxian exploitation is in general wrong. *Politics and Society*.
- Sombart, W. (1976). *Why there is no socialism in the United States*. White Plains, Nueva York: International Arts and Sciences.
- Stackelberg, H. von. (1952). *The theory of the market economy*. Traducción e introducción de A. T. Peacock. Londres: William Hodge.
- Taylor, M. (1976). *Anarchy and cooperation*. Londres: John Wiley and Sons.
- Wallerstein, M. (1979). *An estimate of savings out of wages in the United States, 1949-1970*. Universidad de Chicago. Sin publicar.



# Las tres economías políticas del Estado de bienestar\*

Gøsta Esping-Andersen

---

## El legado de la economía política clásica\*\*

La mayoría de los debates sobre el Estado del bienestar han estado guiados por dos cuestiones. Primera: ¿Disminuirá la relevancia de las clases sociales con la ampliación de la ciudadanía social? En otras palabras, ¿puede el Estado del bienestar transformar fundamentalmente la sociedad capitalista? Segunda: ¿Cuáles son las fuerzas causales que hay detrás del desarrollo del Estado de bienestar?

Estas preguntas no son nuevas; de hecho, ya fueron formuladas por los economistas del siglo XIX cien años antes de que existiera un Estado del bienestar propiamente dicho. Los economistas clásicos —de tendencia liberal, conservadora o marxista— estaban preocupados por la relación existente entre capitalismo y bienestar. Ciertamente dieron diferentes respuestas (y normativas con frecuencia), pero sus análisis convergían en la relación existente entre el mercado (y la propiedad) y el Estado (democracia).

El neoliberalismo contemporáneo es, en buena medida, un eco de la economía política liberal clásica. Para Adam Smith, el mercado era el medio por excelencia para la abolición de las clases, la desigualdad y el privilegio. Aparte de un mínimo necesario, la intervención del Estado solo serviría para ahogar el proceso igualatorio del intercambio competitivo y crearía monopolios, proteccionismo e ineficacia: el Estado sostiene las clases, el mercado puede anular potencialmente la sociedad de clases (Smith, 1961: 232-6)<sup>1</sup>.

Los economistas liberales pocas veces estaban de acuerdo cuando se trataba de defender una política concreta. Nassau Senior y más tarde los liberales de Manchester destacaron el elemento *laissez-faire* de Smith, rechazando cualquier forma de protección social que estuviera fuera del circuito monetario. A su vez, J. S. Mill y «los liberales reformados» abogaron por una limitada regulación política. Sin embargo, todos estaban de acuerdo en que el camino hacia la igualdad y la prosperidad debía ser preparado con el máximo de libertad de mercado y el mínimo de interferencia estatal.

Su adopción entusiasta del capitalismo de mercado puede parecer ahora injustificada. Pero no debemos olvidar que la realidad de la que hablaban era la de un Estado que apoyaba privilegios absolutistas, el proteccionismo mercantilista y una corrupción generalizada. Lo que ellos atacaban era un sistema de gobierno que reprimía sus ideales tanto de libertad como de iniciativa privada. Por lo tanto, la suya era una teoría revolucionaria y, desde esta perspectiva, podemos comprender por qué algunas veces se puede interpretar a Adam Smith como a Karl Marx<sup>2</sup>.

La democracia se transformó en el talón de Aquiles para muchos liberales. En tanto que el capitalismo estuvo configurado por un mundo de pequeños propietarios, la propiedad en sí misma tendría poco que temer de la democracia. Pero con la industrialización surgieron las masas proletarias, para las que la democracia era un medio de reducir los privilegios de la propiedad. Los liberales temían con razón el sufragio universal, porque eventualmente podía politizar la lucha por la distribución, alterar el mercado y alimentar ineficacias. Muchos liberales llegaron a pensar que la democracia usurparía o destruiría el mercado.

Tanto los economistas conservadores como los marxistas entendieron esta contradicción, pero propusieron, por supuesto, soluciones opuestas. La crítica conservadora más coherente del *laissez-faire* provino de la escuela histórica alemana, especialmente de Friedrich List, Adolph Wagner y Gustav Schmoller. Se negaron a creer que el simple circuito monetario del mercado fuera la única o la mejor garantía de la eficacia económica. Su ideal era la perpetuación del patriarcado y del absolutismo como la mejor protección social, política y legal posible para un capitalismo sin lucha de clases.



Una destacada escuela conservadora promovió el «Estado del bienestar monárquico», que garantizaría el bienestar social, la armonía de las clases, la lealtad y la productividad. En este modelo, un sistema de producción eficaz no surge de la competencia, sino de la disciplina. Un Estado autoritario sería con mucho superior al caos de los mercados para tratar de lograr la armonía entre el Estado, la comunidad y el individuo<sup>3</sup>.

La economía política conservadora surgió como reacción a la revolución francesa y a la Comuna de París. Era declaradamente nacionalista y antirrevolucionaria y pretendía detener el impulso democrático. Temía la nivelación social y favorecía una sociedad que conservara al mismo tiempo la jerarquía y las clases. La clase, el rango y el estatus eran algo natural y dado; sin embargo, los conflictos de clase no lo eran. Si se permitía la participación democrática de las masas y se dejaban disolver los límites de la autoridad y del estatus, el resultado sería el colapso del orden social.

La economía política marxista no solo aborrecía los efectos atomizadores del mercado, sino que también atacaba la pretensión liberal de que los mercados garantizan la igualdad. Puesto que la acumulación de capital niega la propiedad a la gente, como indica Dobb (1946), el resultado final será la cada vez más profunda división de clases. Y como esta genera agudos conflictos, el Estado liberal se verá forzado a desprenderse de sus ideales de libertad y neutralidad y acabará defendiendo a las clases propietarias. Para el marxismo, este es el fundamento de la dominación de clase.

La cuestión central, no solo para el marxismo, sino para todo el debate contemporáneo sobre el Estado del bienestar, es si, y bajo qué condiciones, pueden ser anuladas por la democracia parlamentaria las divisiones de clase y las desigualdades sociales producidas por el capitalismo.

Temiendo que la democracia pudiera producir el socialismo, los liberales estaban poco predispuestos a que esta se extendiera. Los socialistas, por el contrario, sospechaban que el parlamentarismo sería poco más que un caparazón vacío o, como sugirió Lenin, un mero «lugar para hablaturías» (Jessop, 1982). Esta línea de análisis, que repercutió en gran parte del marxismo contemporáneo, produjo la creencia de que las reformas sociales eran poco más que un dique en un orden capitalista que hacía

agua constantemente. Por definición, tales reformas no podían ser una respuesta al deseo de emancipación de las clases trabajadoras<sup>4</sup>.

Tuvo que producirse una mayor ampliación de los derechos políticos antes de que los socialistas pudieran aceptar incondicionalmente un análisis más optimista del parlamentarismo. Las contribuciones teóricas más sofisticadas provinieron de los marxistas austro-alemanes, tales como Adler, Bauer y Eduard Heimann. Según Heimann (1929), es posible que las reformas conservadoras estuvieran motivadas por poco más que un deseo de contener la movilización de los trabajadores. Pero una vez introducidas, se vuelven contradictorias: el equilibrio del poder de las clases se altera profundamente cuando los trabajadores disfrutan de derechos sociales, ya que el salario social disminuye la dependencia de los obreros respecto del mercado y los empresarios, y entonces se convierte en un recurso potencial de poder. Para Heimann, la política social introduce un elemento ajeno a la economía política capitalista. Es un caballo de Troya que puede penetrar en la frontera entre capitalismo y socialismo. Esta posición intelectual ha gozado de un resurgimiento en el marxismo reciente (Offe, 1985; Bowles y Gintis, 1986).

El modelo socialdemócrata, como se ha señalado más arriba, no abandonó necesariamente la idea ortodoxa de que, en el fondo, la igualdad fundamental requiere una socialización de la economía. Sin embargo, la experiencia histórica pronto demostró que la socialización era una meta que no podía ser perseguida de modo realista a través del parlamentarismo<sup>5</sup>.

La aceptación por parte de la socialdemocracia del reformismo parlamentario como su estrategia principal para la igualdad y el socialismo se estableció bajo dos premisas. La primera era que los trabajadores necesitan recursos sociales, sanidad y educación para participar de hecho como ciudadanos socialistas. La segunda premisa era que la política social no solo es emancipatoria, sino también una condición previa para la eficacia económica (Myrdal y Myrdal, 1936). Siguiendo a Marx, en este razonamiento el valor estratégico de las políticas de bienestar social reside en que ayudan a promover la marcha hacia adelante de las fuerzas productivas en el capitalismo. Pero el encanto de la estrategia socialdemócrata residía en que la política social también redundaría en una movilización de fuerzas. Al erradicar la pobreza, el desempleo

y la completa dependencia salarial, el Estado del bienestar incrementa las capacidades políticas y disminuye las divisiones sociales que son obstáculos para la unidad política entre los trabajadores.

El modelo socialdemócrata, pues, tiene la paternidad de una de las hipótesis dominantes en el debate contemporáneo sobre el Estado del bienestar: la movilización parlamentaria de las clases sociales es un medio para la realización de los ideales socialistas de igualdad, justicia, libertad y solidaridad.

### **La economía política del Estado del bienestar**

Los pioneros de la economía política definieron las bases analíticas de gran parte del actual conocimiento intelectual. Aislaron las variables básicas de clase, Estado, mercado y democracia, y formularon las proposiciones fundamentales sobre ciudadanía y clase, eficiencia e igualdad, capitalismo y socialismo. La ciencia social contemporánea se distingue de la economía política clásica en dos frentes científicamente claves. Primero, se define a sí misma como una ciencia positiva y rechaza la prescripción normativa (Robbins, 1976). Segundo, los economistas clásicos tuvieron poco interés por la variabilidad histórica: consideraban que sus esfuerzos se dirigían hacia un sistema de leyes universales. Aunque la economía política contemporánea todavía se empeña a veces en creer en verdades absolutas, el método comparativo e histórico que sostiene hoy casi toda la buena economía política revela variación y permeabilidad.

A pesar de estas diferencias, el conocimiento intelectual más reciente tiene como punto central de mira la relación que existe entre economía y Estado definida por los economistas del siglo XIX. Y, dado el enorme crecimiento del Estado del bienestar, es comprensible que este se haya transformado en un gran banco de pruebas para teorías enfrentadas de economía política.

Revisaremos más adelante las contribuciones de la investigación comparativa sobre el desarrollo de los Estados del bienestar en países capitalistas avanzados. Se argumentará que la mayoría del debate académico ha estado mal dirigido, principalmente porque se separó de sus fundamentos teóricos. Por lo tanto, debemos recuperar tanto la

metodología como los conceptos de la economía política con el fin de estudiar adecuadamente el Estado del bienestar. Esto constituirá el punto central de la sección final del presente capítulo.

En las explicaciones sobre los Estados del bienestar han dominado dos formas tipos de perspectiva; una acentúa estructuras y sistemas globales y la otra, instituciones y actores.

### **La perspectiva estructuralista/sistémica**

La teoría estructuralista o sistémica trata de aprehender en su totalidad la lógica del desarrollo. Es el sistema el que «quiere» y, por tanto, lo que ocurre se interpreta fácilmente como un requisito funcional para la reproducción de la sociedad y de la economía. Debido a que su atención se centra en las leyes del movimiento de los sistemas, esta perspectiva se inclina por acentuar las similitudes entre las naciones en lugar de sus diferencias, siendo la industrialización o el capitalismo sobredeterminantes de las variaciones culturales o de las diferencias en las relaciones de poder.

Una variante empieza con una teoría de la sociedad industrial y sostiene que la industrialización hace a la vez necesaria y posible la política social; necesaria porque los modos preindustriales de reproducción social, tales como la familia, la iglesia, *noblesse oblige*, y la solidaridad gremial son destruidas por las fuerzas que forman parte de la modernización, tales como la movilidad social, la urbanización, el individualismo y la dependencia del mercado. Lo esencial del caso es que el mercado no es un sustituto adecuado porque abastece solo a los que son capaces de actuar en él. De aquí que la «función del bienestar social» sea adecuada para el Estado-nación.

El Estado del bienestar se ha hecho posible también por el surgimiento de la moderna burocracia como una forma de organización racional, universalista y eficaz. Es un medio para gestionar los bienes colectivos, pero también un centro de poder por sí mismo y, por tanto, se verá inducido a promover su propio crecimiento. Este tipo de razonamiento ha inspirado la así llamada perspectiva de la «lógica del industrialismo», según la cual el Estado del bienestar surge cuando la economía industrial

moderna destruye las instituciones sociales tradicionales (Flora y Alber, 1981; Pryor, 1969). Pero la tesis tiene dificultades a la hora de explicar por qué la política social del gobierno solo apareció cincuenta y a veces incluso cien años después de que la comunidad tradicional fuera efectivamente destruida. La respuesta básica se inspira en la Ley de Wagner de 1883 (Wagner, 1962) y en Alfred Marshall (1920), según los cuales es necesario un cierto nivel de desarrollo económico, y por tanto de excedente, para permitir la desviación de recursos escasos de su uso productivo (inversión) hacia el bienestar social (Wilensky y Lebeaux, 1958). En este sentido, esta perspectiva sigue los pasos de los viejos liberales. La redistribución social pone en peligro la eficiencia y solo a partir de un cierto nivel económico se evitará la suma negativa en el *trade-off* (Okun, 1975).

El nuevo marxismo estructuralista es sorprendentemente paralelo. Abandonando la clásica teoría de sus antecesores fuertemente centrada en la acción, su punto de partida analítico es que el Estado del bienestar es un producto inevitable del modo de producción capitalista. La acumulación de capital crea contradicciones que hacen inevitable la reforma social (O'Connor, 1973). En esta tradición del marxismo, al igual que en su equivalente «lógica del industrialismo», el Estado del bienestar prácticamente no necesita ser promovido por actores políticos, bien sean sindicatos, partidos socialistas, asociaciones humanitarias o reformadores ilustrados. La cuestión es que el Estado como tal está situado de forma que las necesidades colectivas del capital son satisfechas en cualquier caso. Las premisas de la teoría descansan en dos supuestos cruciales: primero, que el poder es estructural y segundo, que el Estado es «relativamente» autónomo de las directrices de clase (Poulantzas, 1973; Block, 1977; para una evaluación crítica reciente de toda esta bibliografía, véase Therborn, 1986a; y Skocpol y Amenta, 1986).

La perspectiva de la «lógica del capitalismo» sugiere cuestiones difíciles. Si, como argumenta Przeworski (1985), el consenso de la clase trabajadora se logra sobre la base de la hegemonía material, esto es, por subordinación voluntaria al sistema, es difícil comprender por qué hasta un 40 por ciento del producto nacional debe ser asignado a las actividades de legitimación de un Estado del bienestar. Un segundo problema es derivar actividades del Estado a partir de un análisis del «modo de producción». Quizá la

Europa del Este no llega a ser socialista, pero tampoco es capitalista. Sin embargo, también allí encontramos «Estados del bienestar». ¿Será porque la acumulación tiene requisitos funcionales con independencia de cómo proceda? (Skocpol y Amenta, 1986; Bell, 1978).

### **La perspectiva institucional**

Los economistas clásicos dejaron claro por qué las instituciones democráticas deberían influir en el desarrollo del Estado del bienestar. Los liberales temían que una democracia plena pudiera poner en peligro los mercados e iniciar el socialismo. Bajo su punto de vista, la libertad necesitaba una defensa de los mercados contra la intrusión política. En la práctica, esto es lo que el Estado del *laissez-faire* pretendía llevar a cabo. Pero fue este divorcio entre política y economía lo que alimentó gran parte del análisis institucionalista. La perspectiva institucional, cuyo mejor representante fue Polanyi (1944), aunque también estaba representada por diversos exponentes antidemocráticos de la escuela histórica, insiste en que cualquier intento de aislar la economía de las instituciones sociales y políticas, destruiría la sociedad humana. La economía debe estar incrustada en comunidades sociales para que sobreviva. Por eso, Polanyi ve la política social como una precondition necesaria para la reintegración de la economía social.

Una variante reciente e interesante de la teoría de la alineación institucional es el razonamiento de que los Estados del bienestar aparecen más fácilmente en las economías pequeñas y abiertas que son especialmente vulnerables a los mercados internacionales. Tal como muestran Katzenstein (1985) y Cameron (1978), existe una mayor inclinación a regular los conflictos de distribución entre clases a través del gobierno y de la concertación de intereses cuando tanto empresarios como trabajadores están sometidos a fuerzas que escapan al control nacional.

El impacto de la democracia sobre los Estados del bienestar se ha discutido siempre desde J. S. Mill y Alexis de Tocqueville. El razonamiento se expresa típicamente sin referencia a ningún agente o clase social en concreto; es en este sentido en el que es institucional. En su formulación clásica, la tesis era simplemente que las mayorías favorecerán la distribución social

para compensar la debilidad o los riesgos del mercado. Si los asalariados están dispuestos a pedir un salario social, igualmente los capitalistas (o los agricultores) creen conveniente pedir protección en forma de aranceles, monopolios o subsidios. La democracia es una institución que no puede resistirse a las demandas de la mayoría.

La tesis de la democracia tiene muchas variantes en sus formulaciones modernas. Una identifica las etapas de la formación de la nación en las cuales la ampliación a la plena ciudadanía debe incluir también los derechos sociales (Marshall, 1950; Bendix, 1964; Rokkan, 1970). Una segunda variante, desarrollada por la teoría pluralista y por la teoría de la elección pública (*public-choice*), argumenta que la democracia alimentará una intensa competición de los partidos políticos alrededor del votante medio, lo cual, a su vez, alimentará un gasto público creciente. Tufte (1978), por ejemplo, sostiene que las mayores expansiones de la intervención pública se producen en períodos electorales, como una manera de movilizar a los votantes.

Esta perspectiva se enfrenta con considerables problemas empíricos (Skocpol y Amenta, 1986). Cuando sostiene que los Estados del bienestar se desarrollan con mayor probabilidad cuanto más extendidos están los derechos democráticos, la tesis se enfrenta con la singularidad histórica de que las primeras y principales iniciativas en dirección al Estado del bienestar tuvieron lugar antes de la democracia y estuvieron profundamente motivadas por el deseo de detener su realización. Tal fue sin duda el caso de Francia con Napoleón III, el de Alemania con Bismarck y el de Austria con Von Taaffe. A la inversa, el desarrollo del Estado del bienestar se retrasó más allí donde la democracia llegó pronto, como en los Estados Unidos, Australia y Suiza. Esta aparente contradicción se puede explicar, pero solo haciendo referencia a las clases sociales y a la estructura social: las naciones con una democracia temprana eran predominantemente agrarias y estaban dominadas por pequeños propietarios que utilizaban sus derechos de voto para reducir los impuestos, no para subirlos (Dich, 1973). Por el contrario, las clases dirigentes de regímenes autoritarios estaban mejor situadas para imponer elevados impuestos a gentes poco predispuestas para ello.

## **La clase social como agente político**

Hemos señalado que la defensa de la tesis de la movilización de las clases proviene de la economía política socialdemócrata. Difiere de los análisis estructuralista e institucional por su énfasis en las clases sociales como los agentes principales de cambio y por su argumento de que el balance de poder de las clases determina los resultados de la distribución. El destacar la movilización activa de las clases no niega necesariamente la importancia del poder estructural o hegemónico (Korpi, 1983). Pero conlleva la idea de que, en principio, los parlamentos son instituciones eficaces para trasladar el poder movilizado a las políticas y reformas deseadas. Consecuentemente, la política parlamentaria es susceptible de restar valor al poder hegemónico y puede utilizarse para servir a intereses que son antagónicos con el capital. Además, la teoría de la movilización de las clases asume que los Estados del bienestar hacen algo más que aliviar simplemente los males momentáneos del sistema: un Estado del bienestar «socialdemócrata» transferirá, por derecho propio, importantes recursos de poder a los asalariados, reforzando así al movimiento obrero. Como originalmente sostuvo Heimann (1929), los derechos sociales hacen retroceder las fronteras del poder capitalista.

La cuestión de por qué el Estado del bienestar es un recurso de poder en sí mismo es vital para la aplicabilidad de la teoría. La respuesta es que en el mercado los asalariados están intrínsecamente atomizados y estratificados, se ven obligados a competir, están inseguros y dependen de decisiones y fuerzas fuera de su control. Esto limita su capacidad para la solidaridad y la movilización colectivas. Los derechos sociales, la seguridad de los ingresos, la igualdad y la erradicación de la pobreza que un Estado del bienestar universalista persigue, son las precondiciones necesarias para la fuerza y la unidad que demanda el poder colectivo de movilización (Esping-Andersen, 1985a).

El problema más difícil para esta tesis es especificar las condiciones para la movilización del poder. El poder depende de los recursos que emanan de los resultados electorales y de la negociación colectiva. A su vez, la movilización del poder depende de los niveles de organización de los sindicatos, de la proporción de votos y de los escaños parlamentarios y carteras ministeriales



que detentan los partidos obreros o de izquierda. Pero el poder de un agente no puede estar indicado simplemente por sus propios recursos; dependerá de los recursos de las fuerzas contendientes, de la duración histórica de su movilización y de pautas de alianzas de poder.

Se pueden hacer algunas objeciones válidas a la tesis de la movilización de las clases; en especial, hay tres que son fundamentales. Una es que la sede de la toma de decisiones y del poder puede trasladarse desde los parlamentos a las instituciones neocorporativistas de intermediación de intereses (Shonfield, 1965; Schmitter y Lembruch, 1979). Una segunda crítica es que la capacidad de los partidos de los trabajadores para influir en el desarrollo del Estado del bienestar está circunscrita por la estructura del poder de los partidos de derechas. Castles (1978; 1982) ha señalado que el grado de unidad entre los partidos conservadores es más importante que el poder activado de la izquierda. Otros autores han subrayado el hecho de que los partidos con denominación ideológica (generalmente social-católicos) en países tales como Holanda, Italia y Alemania movilizan a amplios sectores de las clases obreras y promueven programas de bienestar que no difieren drásticamente de sus competidores socialistas (Schmidt, 1982; Wilensky, 1981). La tesis de la movilización de las clases ha sido criticada, y con razón, por su suecocentrismo, es decir, por su tendencia a definir excesivamente el proceso de movilización del poder sobre la base de la poco común experiencia sueca (Shalev, 1984).

Estas objeciones hacen alusión a una falacia básica en los supuestos de la teoría acerca de la formación de clases: no podemos asumir que el socialismo es la base natural para la movilización de los asalariados. De hecho, las condiciones bajo las cuales los trabajadores se hacen socialistas todavía no están debidamente documentadas. Históricamente, las bases organizativas naturales de la movilización obrera eran comunidades precapitalistas, sobre todo los gremios, pero también la Iglesia, la etnia o la lengua. Una referencia fácil a la falsa conciencia no explicará por qué los trabajadores holandeses, italianos o americanos continúan movilizándose alrededor de principios no socialistas. El dominio del socialismo en la clase trabajadora sueca es un rompecabezas tan grande como lo es el dominio del confesionalismo en la holandesa.

La tercera objeción, y quizá la más fundamental, tiene que ver con la visión lineal del poder en este modelo. Es problemático sostener que un incremento numérico de los votos, de la sindicalización o de los escaños redundará en más Estado del bienestar. Primero, para los partidos socialistas, así como para otros partidos, el umbral mágico del «50 por ciento» para las mayorías parlamentarias parece prácticamente insuperable (Przeworski, 1985). Segundo, si los partidos socialistas representan a las clases trabajadoras en el sentido tradicional, está claro que nunca tendrán éxito en su proyecto. En muy pocos casos, la clase obrera tradicional ha sido numéricamente mayoritaria y su papel se está haciendo rápidamente marginal<sup>6</sup>.

Probablemente, la forma más prometedora de resolver el problema combinado de la linealidad y del carácter minoritario de la clase obrera se encuentra en las recientes aplicaciones de la tesis pionera de Barrington Moore sobre la coalición de clases para la transformación del Estado moderno (Weir y Sckocpol, 1985; Gourevitch, 1986; Esping-Andersen, 1985a; Esping-Andersen y Friedland, 1982). Así, los orígenes del compromiso keynesiano con el pleno empleo y de la construcción socialdemócrata del Estado del bienestar se atribuyen a la capacidad de los movimientos de una clase obrera más o menos fuerte para forjar una alianza política con las organizaciones de los agricultores; además, se puede argumentar que la permanencia de la socialdemocracia en el poder ha llegado a depender de la formación de una coalición entre la nueva clase obrera y los trabajadores no manuales.

El enfoque de la coalición de clases tiene virtudes adicionales. Dos países como Austria y Suecia pueden tener puntuaciones similares en variables relativas a la movilización de la clase obrera y, sin embargo, tener resultados de política altamente desiguales. Esto se puede explicar por las diferencias en la historia de la formación de la coalición en los dos países: la consecución de la hegemonía socialdemócrata sueca proviene de su capacidad de forjar la famosa alianza «roja-verde» con los agricultores; la desventaja comparativa de los socialistas austriacos se debe al estatus de «gueto» que se les asignó en virtud de la captación de las clases rurales por una coalición conservadora (Esping-Andersen y Korpi, 1984).

En resumen, tenemos que pensar en términos de relaciones sociales, no solo en categorías sociales. Mientras las explicaciones estructurales funcionalistas identifican resultados convergentes de los Estados del bienestar y los paradigmas de movilización de clases ven grandes diferencias, pero distribuidas linealmente, un modelo interactivo, como el del enfoque de la coalición, dirige la atención hacia distintos regímenes del Estado del bienestar.

### **¿Qué es el Estado del bienestar?**

Cada paradigma teórico debe definir de alguna forma el Estado del bienestar. ¿Cómo sabemos cuándo y si un Estado del bienestar responde funcionalmente a las necesidades del industrialismo o a la reproducción y legitimación capitalista? Y ¿cómo identificamos un Estado del bienestar que corresponda a las demandas que pueda tener una clase obrera movilizadora? No podemos someter a prueba argumentos opuestos a menos que exista una concepción compartida, común, del fenómeno que se trata de explicar.

Un notable atributo de toda la literatura es su falta de auténtico interés por el Estado del bienestar como tal. Los estudios sobre el Estado del bienestar han estado motivados por inquietudes teóricas acerca de otros fenómenos, tales como el poder, la industrialización o las contradicciones capitalistas; generalmente, el Estado del bienestar ha recibido escasa atención conceptual por sí mismo. Si los Estados del bienestar son distintos, ¿en qué se diferencian? Por otra parte, ¿cuándo existe de verdad un Estado del bienestar? Esto vuelve a dirigir nuestra atención a la pregunta original: ¿qué es el Estado del bienestar?

Una definición normal de manual es que el Estado del bienestar implica una responsabilidad estatal para asegurar unos mínimos básicos de protección social para sus ciudadanos. Tal definición evita el problema de si las políticas sociales son emancipatorias o no, de si ayudan a legitimar el sistema o no, de si contradicen o auxilian a los procesos del mercado; por otra parte, ¿qué se quiere decir en realidad con la noción de «básicos»? ¿No sería más apropiado exigir un Estado del bienestar que satisfaga algo más que nuestras necesidades básicas o mínimas de protección social?

La primera generación de estudios comparativos empezó con este tipo de conceptualización. Asumían, sin mucha reflexión, que el nivel de gasto social refleja adecuadamente el compromiso del Estado con el sistema de bienestar. La intención teórica no era en realidad llegar a una comprensión del Estado del bienestar, sino más bien someter a prueba la validez de modelos teóricos opuestos en el marco de la economía política. Al ordenar los países en relación con el grado de urbanización, el nivel de crecimiento económico y la proporción de personas mayores en la estructura demográfica, se creía que las características esenciales de la modernización industrial estaban consideradas debidamente. Por otra parte, las teorías basadas en el poder comparaban los países según la fuerza de sus partidos de izquierda o según la capacidad de movilización de sus clases obreras.

Los resultados de la primera generación de comparativistas son difíciles de evaluar, porque no hay nada convincente para ninguna teoría en particular. El escaso número de países para establecer comparaciones restringe estadísticamente el número de variables que se puede examinar al mismo tiempo. Así, cuando Cutright (1965) o Wilensky (1975) encuentran que el nivel económico, con sus correlatos demográficos y burocráticos, explican gran parte de las variaciones del Estado del bienestar en los «países ricos», no incluyen medidas relevantes de la movilización de la clase obrera o del grado de apertura de la economía. Sus conclusiones a favor del enfoque de una «lógica del industrialismo» son, por lo tanto, dudosas. Y cuando Hewitt (1977), Stephens (1979), Korpi (1983), Myles (1984a) y Esping-Andersen (1985b) descubren una clara evidencia a favor de la tesis de la movilización de la clase obrera o cuando Schmidt (1982; 1983) encuentra apoyo para un razonamiento neocorporativista y Cameron (1978) para uno de apertura económica, lo hacen sin un análisis completo de posibles explicaciones alternativas<sup>7</sup>.

La mayoría de estos estudios pretenden explicar el Estado del bienestar; sin embargo, su enfoque centrado en el gasto puede ser erróneo. Los gastos son epifenoménicos a la sustantividad teórica de los Estados del bienestar. Además, la perspectiva lineal clasificatoria (más o menos poder, democracia o gasto) contradice el concepto sociológico de que el poder, la democracia o el bienestar son fenómenos que se encuentran relacionados y estructurados. Al clasificar los Estados del bienestar

según el gasto, asumimos que todo el gasto se considera por igual. Pero algunos Estados del bienestar, por ejemplo el austriaco, gastan una gran cantidad en subsidios para funcionarios privilegiados. Esto no es lo que normalmente consideraríamos un compromiso con la solidaridad y la ciudadanía social. Otros gastan desproporcionadamente en asistencia social con comprobación previa del derecho a recibirla. Pocos analistas contemporáneos estarían de acuerdo en que una tradición reformada de ayuda a los pobres puede ser considerada como un compromiso del Estado del bienestar. Algunos países invierten cantidades enormes en protección fiscal en forma de desgravaciones para los planes privados de pensiones de los que se beneficia principalmente la clase media. Pero estas deducciones en los impuestos no aparecen en las cuentas de gastos. En Gran Bretaña, el gasto social total ha crecido durante el período Thatcher, aunque ello se debe principalmente al incremento del desempleo. El escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado del bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo.

Therborn (1983) está en lo cierto cuando sostiene que debemos partir de un concepto de la estructura del Estado. ¿Cuáles son los criterios con los que deberíamos juzgar si, y cuándo, un Estado es un Estado del bienestar? Hay tres enfoques sobre esta cuestión. La propuesta de Therborn es empezar con la transformación histórica de las actividades del Estado. En un auténtico Estado del bienestar, por lo menos la mayoría de las actividades rutinarias de cada día deben estar dedicadas a atender las necesidades del bienestar social de sus hogares. Este criterio tiene consecuencias de largo alcance. Si medimos simplemente la actividad rutinaria en términos de gastos y de personal, el resultado es que ningún Estado puede ser considerado un verdadero Estado del bienestar hasta la década de los 70 y algunos de los que nosotros clasificamos normalmente como Estados del bienestar no pueden ser calificados como tales porque la mayoría de sus actividades rutinarias atañen a la defensa, a la ley y el orden, a la administración y a otras actividades similares (Therborn, 1983). Los científicos sociales han aceptado demasiado rápidamente la autoproclamación de Estado del bienestar de algunos países. También han concluido con demasiada rapidez que si se han introducido los programas sociales estándar, ha nacido el Estado del bienestar.

El segundo enfoque conceptual procede de la diferenciación clásica de Richard Titmuss (1958) entre Estados del bienestar residuales e institucionales. En los primeros, el Estado asume la responsabilidad solo cuando falla la familia o el mercado; procura limitar sus obligaciones a los grupos sociales marginales y necesitados. El segundo modelo se dirige a toda la población, es universalista y abarca un compromiso institucionalizado de protección social. En principio, extenderá los compromisos de bienestar social a todas las áreas de distribución que son esenciales para el bienestar de la sociedad.

El enfoque de Titmuss ha inspirado una variedad de nuevos desarrollos en la investigación comparativa del Estado del bienestar (Myles, 1984a; Korpi, 1980; Esping-Andersen y Korpi, 1984; 1986; Esping-Andersen, 1985b; 1987b). Se trata de un enfoque que fuerza a los investigadores a trasladarse desde la caja negra de los gastos al contenido de los Estados del bienestar: programas específicos frente a programas universales, condiciones para ser beneficiario, calidad de los subsidios y de los servicios, y, quizá lo más importante, hasta qué punto el empleo y la vida laboral están siendo integrados en la ampliación por el Estado de los derechos de ciudadanía. El paso a las tipologías del Estado del bienestar hace que las clasificaciones lineales simples sean difíciles de sostener. Conceptualmente, estamos comparando tipos de Estados que son categorialmente diferentes.

El tercer enfoque consiste en seleccionar teóricamente los criterios con los cuales se juzgan los tipos de Estados del bienestar. Esto se puede hacer midiendo los Estados del bienestar reales en relación con un modelo abstracto y clasificando consecuentemente los programas concretos o la totalidad de los Estados del bienestar (Day 1978; Myles, 1984a). Pero este enfoque es ahistórico y no capta necesariamente los ideales o los proyectos que los actores históricos pretendían realizar en sus esfuerzos por lograr el Estado del bienestar. Si nuestro objetivo es poner a prueba teorías causales que implican actores, deberíamos empezar por las exigencias que fueron realmente promovidas por aquellos actores que consideramos críticos en la historia del desarrollo del Estado del bienestar. Es difícil imaginar que alguien se esforzara por ampliar el gasto *per se*.

## Una reespecificación del Estado del bienestar

Pocas personas podrán discrepar de la proposición de T. H. Marshall (1950) de que la ciudadanía social constituye la idea central de un Estado del bienestar. Pero hay que dar un mayor contenido a este concepto; sobre todo, debe implicar la concesión de los derechos sociales. Si se da a los derechos sociales el estatus legal y práctico de los derechos de propiedad, si son inviolables, si se conceden sobre la base de la ciudadanía y no del comportamiento real, supondrán una desmercantilización del estatus de los individuos con relación al mercado. Pero el concepto de ciudadanía social implica también la estratificación social: el estatus de alguien como ciudadano competirá o incluso reemplazará a su posición de clase.

El Estado del bienestar no puede ser entendido solo en términos de los derechos que concede. También debemos tener en cuenta cómo las actividades del Estado están entrelazadas en la provisión social con las del mercado y el papel de la familia. Estos son los tres principios fundamentales a los que hay que dar un mayor contenido antes de hacer ninguna especificación teórica sobre el Estado del bienestar.

### Derechos y desmercantilización

En las sociedades precapitalistas, pocos trabajadores eran estrictamente mercancías, en el sentido de que su supervivencia dependía de la venta de su fuerza de trabajo. Al transformarse los mercados en universales y hegemónicos, es cuando el bienestar de los individuos viene a depender enteramente del circuito monetario. El despojar a la sociedad de las capas institucionales que garantizaban la reproducción social fuera del contrato laboral significó la conversión de los individuos en mercancías, su mercantilización. A su vez, la introducción de los modernos derechos sociales implica una pérdida del estatus de mera mercancía. La desmercantilización se produce cuando se presta un servicio como un asunto de derecho y cuando una persona puede ganarse la vida sin depender del mercado.

La mera presencia de la asistencia o seguridad social puede que no produzca necesariamente una desmercantilización importante si estas no

liberan sustancialmente a las personas de su dependencia del mercado. La ayuda a los pobres con comprobación de medios de vida, posiblemente ofrecerá una red de seguridad en última instancia. Pero si los subsidios son bajos y están asociados a un estigma social, el sistema de ayuda empujará a participar en el mercado a todos menos a los más desesperados. Precisamente ese fue el propósito de las leyes para pobres del siglo XIX en la mayoría de los países. De un modo parecido, la mayoría de los primeros programas de seguridad social fueron deliberadamente proyectados para maximizar la participación en el mercado laboral (Ogus, 1979).

No hay duda de que la desmercantilización ha sido un asunto tremendamente discutido en el desarrollo del Estado del bienestar; para el mundo del trabajo, ha sido siempre prioritaria. Cuando los trabajadores dependen por completo del mercado, es difícil que se movilen para acciones solidarias. Puesto que sus recursos reflejan las desigualdades del mercado, aparecen las divisiones entre los que están dentro y los que están fuera, haciendo difícil la formación de movimientos obreros. La desmercantilización refuerza al obrero y debilita la autoridad absoluta de los empresarios. Justamente por esta razón es que los empresarios se han opuesto siempre a la desmercantilización.

Los derechos de desmercantilización se han desarrollado de diferentes formas en los Estados del bienestar contemporáneos. En los Estados del bienestar en donde predomina la asistencia social, los derechos no están tan vinculados al comportamiento laboral como a una necesidad manifiesta. Sin embargo, la comprobación de las necesidades y los típicos subsidios escasos sirven para reducir el efecto desmercantilizador. Por eso, en los países en donde este modelo es el dominante (principalmente en los países anglosajones), el resultado es realmente el fortalecimiento del mercado, puesto que todos excepto aquellos que fracasan en el mercado serán animados a contratar planes privados de protección social.

Un segundo modelo dominante defiende la seguridad social estatal obligatoria con derechos reconocidos bastante grandes. Pero, de nuevo, esto puede que no asegure automáticamente una desmercantilización sustancial, puesto que esto depende, en gran medida, de las normas que regulan los subsidios y los que tienen derecho a ellos. Alemania fue la



pionera en la seguridad social, pero se puede decir que durante la mayor parte del siglo apenas ha aportado nada en la línea de la desmercantilización a través de sus programas sociales. Los subsidios han dependido casi totalmente de las aportaciones y, por lo tanto, del trabajo y del empleo. En otras palabras, no es la mera presencia de un derecho social, sino que son las reglas correspondientes y las precondiciones las que dictan hasta qué punto los programas del bienestar social ofrecen auténticas alternativas a la dependencia del mercado.

El tercer modelo dominante de bienestar social, esto es, el tipo Beveridge de subsidio a los ciudadanos, puede aparecer a primera vista como el más desmercantilizador. Ofrece un subsidio básico e igual para todos, independientemente de sus actividades, aportaciones y rendimiento previo. En efecto, puede ser un sistema más solidario, pero no necesariamente desmercantilizador, dado que raras veces tales esquemas han sido capaces de ofrecer subsidios de tal nivel que provean a los beneficiarios de una alternativa real al trabajo.

En la práctica, los Estados del bienestar desmercantilizadores son de fechas muy recientes. Una definición mínima debe implicar que los ciudadanos pueden decidir libremente y sin una potencial pérdida del empleo, de los ingresos o de la seguridad social dejar de trabajar cuando lo consideren necesario. Teniendo en cuenta esta definición, podríamos, por ejemplo, exigir un seguro de enfermedad que garantizara a las personas unos subsidios equivalentes al salario normal y el derecho a la baja laboral con un mínimo informe médico y por el tiempo que la persona estimara necesario. Merece la pena resaltar que estas condiciones son las que normalmente disfrutaban los funcionarios, profesores de universidad y los trabajadores no manuales de mayor nivel. Habría que exigir algo similar para las pensiones, permisos por maternidad, permisos por estudios y seguros de desempleo.

Algunos países se han acercado a estos niveles de desmercantilización, pero solo hace poco y en muchos casos con importantes excepciones. En casi todos los países, a finales de la década de los años 60 y comienzos de la de los 70, los subsidios se elevaron hasta igualar casi los salarios normales. Pero en muchos países, en caso de enfermedad se requiere todavía, por

ejemplo, un certificado médico puntual; en otros, el reconocimiento del derecho depende de largos períodos de espera de hasta dos semanas y además, en algunos, la duración del derecho es muy corta. Como se verá en el capítulo 2, los Estados del bienestar escandinavos tienden a ser los más desmercantilizadores y los anglosajones los menos.

## **El Estado del bienestar como un sistema de estratificación**

A pesar de la importancia que se confiere a la relación existente entre ciudadanía y clase social tanto en la economía clásica como en la obra pionera de T. H. Marshall, esta ha sido descuidada tanto teórica como empíricamente. Por lo general, o bien se ha asumido el problema (se ha dado por sentado que el Estado del bienestar crea una sociedad más igualitaria), o se ha abordado estrictamente en términos de distribución de ingresos o en términos de si la educación fomenta la movilidad social ascendente. Una cuestión que parece todavía más básica es qué clase de sistema de estratificación es el que promueve la política social. El Estado del bienestar no es solo un mecanismo que interviene en la estructura de la desigualdad y posiblemente la corrige, es un sistema de estratificación en sí mismo, es una fuerza activa en el ordenamiento de las relaciones sociales.

Podemos identificar fácilmente los sistemas alternativos de estratificación insertados en los Estados del bienestar de una forma comparativa e histórica. La tradicional ayuda a los pobres y su variante contemporánea, la ayuda social para los que se comprueba que no tienen medios, fue diseñada evidentemente con propósitos de estratificación. Al castigar y estigmatizar a los destinatarios, se fomenta la dualidad social, lo que ha constituido un importante blanco de los ataques del movimiento de los trabajadores.

El modelo de seguridad social fomentado por los reformistas conservadores, tales como Bismarck y Von Taaffe, explícitamente era también una forma de política de clases. De hecho, pretendía alcanzar dos resultados simultáneos en términos de estratificación. El primero consistía en consolidar las divisiones entre los asalariados legislando distintos programas para los diferentes grupos de clase y estatus, cada uno de los cuales tenía un único y claro grupo de derechos y privilegios que había sido diseñado para subrayar la posición social conveniente para la vida de una persona. El

segundo objetivo era vincular directamente la lealtad del individuo a la monarquía o a la autoridad central del Estado. Ese fue el móvil de Bismarck cuando promovió un suplemento directo del Estado para el subsidio de jubilación. Este modelo corporativista estatal fue seguido sobre todo en países como Alemania, Austria, Italia y Francia y condujo con frecuencia a un laberinto de fondos de seguros para grupos de estatus específicos.

El establecimiento de provisiones para el bienestar social que favorecían especialmente a los funcionarios (*Beamten*) fue de especial importancia en esta tradición corporativista. Por una parte, esta era una manera de premiar la fidelidad al Estado y, por otra, era una forma de que se distinguiera el estatus social extraordinariamente elevado de este grupo. El modelo corporativista de la diferenciación de estatus surge principalmente de la antigua tradición gremial. Los autócratas neoabsolutistas tales como Bismarck vieron en esta tradición un medio para combatir a un movimiento obrero cada vez más fuerte.

El movimiento obrero era tan hostil al modelo corporativista como al de ayuda a los pobres, en ambos casos por razones obvias. Sin embargo, las alternativas adoptadas por los trabajadores al principio no fueron menos problemáticas desde el punto de vista de la unidad de los trabajadores como una clase solidaria. De manera prácticamente general, el modelo seguido al principio por los trabajadores era el de mutualidades autónomas o planes equivalentes de protección social fraternal patrocinados por sindicatos o partidos políticos. Esto no es sorprendente; obviamente, los trabajadores desconfiaban de las reformas patrocinadas por un Estado que les era hostil y veían sus propias organizaciones no solo como bases de movilización de clase, sino también como embriones de un mundo alternativo de solidaridad y de justicia, como un microcosmos del refugio socialista que había de llegar. Sin embargo, estas sociedades microsociales se transformaron con frecuencia en problemáticos guetos clasistas que, más que unir, dividían a los obreros. El ingreso en estas sociedades se restringía típicamente a los estratos más fuertes de la clase obrera y los más débiles —que eran los que más protección necesitaban— lo más probable es que fueran excluidos. En resumen, el modelo de las sociedades fraternales frustró el objetivo de la movilización de la clase obrera.

La «propuesta de gueto» socialista fue un obstáculo adicional cuando los partidos socialistas se encontraron ellos mismos formando gobiernos y teniendo que aprobar las reformas sociales que habían pedido durante tanto tiempo. Su modelo de bienestar social tenía que ser reformulado como un bienestar social para «el pueblo» por razones políticas de formación de coaliciones y de una solidaridad más amplia. De ahí que los socialistas llegaran a defender el principio del universalismo; inspirándose en los liberales, su programa se diseñó de una manera característica siguiendo el modelo de Beveridge de financiación de unos ingresos generales junto con el democrático impuesto proporcional.

El sistema universalista promueve la igualdad de estatus como una alternativa a la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios y a la seguridad social corporativista. Todos los ciudadanos están dotados de derechos similares, con independencia de su clase o de su posición en el mercado. En este sentido, el sistema pretende cultivar la solidaridad por encima de las clases, una solidaridad para toda la nación. Pero la solidaridad del universalista impuesto proporcional supone una estructura de clases históricamente peculiar, en la que la inmensa mayoría de la población es considerada como «gente sencilla», para la cual un modesto, aunque igualitario, subsidio puede ser considerado suficiente. Donde esto ya no vale, como ocurre con la creciente prosperidad de la clase obrera y el desarrollo de las nuevas clases medias, el universalismo del impuesto proporcional promueve un dualismo involuntariamente, porque las personas pudientes se dirigen a los seguros privados y a la negociación de beneficios adicionales para complementar la modesta igualdad de lo que vienen a considerar niveles habituales de protección social. Donde se desarrolla este proceso (como en Canadá o en Gran Bretaña), el resultado es que el maravilloso espíritu igualitario se transforma en un dualismo similar al de la asistencia social pública: los pobres confían en el Estado y el resto en el mercado.

No solo el modelo universalista, sino de hecho todos los modelos de Estado del bienestar históricos se han enfrentado con el dilema de los cambios en la estructura de clase. Pero la respuesta a la prosperidad y al crecimiento de la clase media ha sido variada, como también lo ha sido el resultado en términos de estratificación social. En un sentido, la tradición

corporativista de seguros estaba mejor dotada para dirigir las nuevas y elevadas expectativas del Estado del bienestar, puesto que el sistema que existía podría ser mejorado técnicamente con bastante facilidad para distribuir subsidios más adecuados. La reforma de las pensiones de jubilación de Adenauer de 1957 en Alemania fue pionera a este respecto. Su declarado propósito era restablecer las diferencias de estatus que habían sido mermadas por la incapacidad del antiguo sistema de seguros para proporcionar unos subsidios adaptados a las expectativas. Esto se hizo simplemente pasando de subsidios graduados según aportaciones a subsidios graduados según ingresos, sin alterar el marco de la diferenciación del estatus social.

En naciones con asistencia social o con un sistema universalista tipo Beveridge, la opción era quién podía satisfacer de forma adecuada las aspiraciones de la clase media, si el mercado o el Estado. De esta elección política, surgieron dos modelos alternativos. Uno, característico de Gran Bretaña y de la mayor parte del mundo anglosajón, era conservar un universalismo estatal esencialmente moderado y permitir que el mercado imperara en los estratos sociales en expansión que pedían un sistema de bienestar social superior. Debido al poder político de tales grupos, el dualismo que aparece no es simplemente entre el Estado y el mercado, sino también entre formas de transferencia de bienestar; en estos países, uno de los componentes del gasto público que ha crecido más rápidamente son los subsidios para los así llamados planes de bienestar sociales «privados». Y el efecto político característico es el desgaste del apoyo de la clase media para lo que es cada vez menos un sistema de transferencia universalista del sector público.

Pero otra alternativa ha sido buscar una síntesis de universalismo y de adecuación fuera del mercado. Este camino se ha seguido en países en los que, por obligación o por legislación, el Estado incorpora a las nuevas clases medias dentro de un lujoso segundo nivel, universalmente inclusivo, con una disposición de seguros relacionada con los ingresos por encima del igualitario impuesto proporcional. Suecia y Noruega son dos ejemplos destacados. Esta solución reintroduce la desigualdad de prestaciones al garantizar subsidios adaptados a las expectativas, pero, efectivamente, bloquea al mercado. Por eso tiene éxito en mantener el universalismo y

también, por consiguiente, el grado de consenso político que se necesita para preservar un apoyo amplio y solidario para los elevados impuestos que tal modelo del Estado del bienestar demanda.

## **Los regímenes del Estado del bienestar**

Cuando estudiamos las variaciones internacionales en los derechos sociales y en la estratificación del bienestar, encontramos ordenamientos cualitativamente diferentes entre Estado, mercado y familia. Por tanto, las variaciones que encontramos en el Estado del bienestar no se distribuyen linealmente, sino que se agrupan según los tipos de régimen.

En un grupo, encontramos el Estado del bienestar «liberal», en el que predominan la ayuda a los que se comprueba que no tienen medios, las transferencias universales modestas o los planes modestos de seguros sociales. Los subsidios favorecen principalmente a una clientela con ingresos bajos, generalmente de clase obrera, dependientes del Estado. En este modelo, el progreso de la reforma social ha sido circunscrito rigurosamente por normas tradicionales y liberales de la ética del trabajo; aquí los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo. Por consiguiente, las reglas para estos derechos son estrictas y a menudo están asociadas a un estigma; los subsidios, por lo general, son modestos. A su vez, el Estado estimula el mercado, bien pasivamente —garantizando solo un mínimo— o activamente —dando subsidios a planes privados de protección social—.

La consecuencia es que este tipo de régimen minimiza los efectos de desmercantilización, limita con efectividad el alcance de los derechos sociales y construye un orden de estratificación que es una mezcla de una relativa igualdad de pobreza entre los beneficiarios de la protección social, de un bienestar social para mayorías diferenciado por el mercado y un dualismo político de clase entre los dos. Los ejemplos arquetípicos de este modelo son Estados Unidos, Canadá y Australia.

Un segundo tipo de régimen agrupa a naciones como Austria, Francia, Alemania e Italia. En este caso, el legado histórico corporativista estatal fue elevado para atender a la nueva estructura «posindustrial» de clases. En

estos Estados del bienestar conservadores y fuertemente «corporativistas», la obsesión liberal por la eficacia del mercado y la mercantilización no fue nunca importante y, como tal, la concesión de derechos sociales apenas ha sido un tema seriamente contestado. Lo que predominaba era la conservación de las diferencias de estatus; por lo tanto, los derechos fueron vinculados a la clase y al estatus social. Este corporativismo fue subsumido bajo una estructura estatal perfectamente preparada para desplazar al mercado como proveedor del bienestar social; de aquí que los seguros particulares y los beneficios adicionales en el empleo jugaran de hecho un papel marginal. Por otro lado, el énfasis del Estado en elevar las diferencias de estatus significa que su impacto redistributivo es insignificante.

Pero, en general, los regímenes corporativistas están también conformados por la Iglesia y, por eso, están fuertemente comprometidos con la conservación de la familia tradicional. La seguridad social suele excluir a las mujeres que no trabajan y los subsidios familiares estimulan la maternidad. Los centros de día y otros servicios de ayuda familiar similares están claramente subdesarrollados; el principio de la «subsidiaridad» sirve para destacar que el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros.

El tercero, y sin duda el más reducido, es el grupo de regímenes compuesto por aquellos países en los que el principio del universalismo y la desmercantilización de los derechos sociales se han extendido también a las nuevas clases medias. Podemos llamarlo el tipo de régimen «socialdemócrata», puesto que en estos países la socialdemocracia fue, sin duda, la fuerza dominante impulsora de la reforma social. Más que tolerar un dualismo entre Estado y mercado, entre la clase obrera y la clase media, los socialdemócratas buscaban un Estado del bienestar que promoviera una igualdad en los estándares más elevados, no una igualdad en las necesidades mínimas como se buscaba en otros sitios. Esto implicaba, en primer lugar, que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media; y en segundo lugar, que la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes.

Esta fórmula se traduce en una mezcla de elevada desmercantilización y de programas universalistas que, sin embargo, se adaptan a expectativas diferenciadas. Así, los trabajadores manuales llegan a disfrutar de unos derechos idénticos a los de los empleados y funcionarios; todos los estratos están incluidos en un sistema de seguro universal, si bien los subsidios se gradúan de acuerdo con los ingresos habituales. Este modelo fuerza al mercado y, consecuentemente, construye una solidaridad fundamentalmente universal a favor del Estado del bienestar. Todos tienen subsidios, todos son dependientes y, probablemente, todos se sentirán obligados a pagar.

La política de emancipación del régimen socialdemócrata se dirige tanto al mercado como a la familia tradicional. En contraste con el modelo subsidiario-corporatista, el principio es no esperar hasta que se agote la capacidad de ayuda de la familia, sino socializar prioritariamente los costos de la familia. El ideal no es maximizar la dependencia del individuo respecto de la familia, sino las capacidades para la independencia individual. En este sentido, el modelo es una fusión peculiar de liberalismo y socialismo. El resultado es un Estado del bienestar que suministra las prestaciones directamente a los niños y se responsabiliza directamente del cuidado de los niños, de los mayores y de los necesitados. Así pues, se compromete con una pesada carga de servicios sociales, no solo para atender a las necesidades de la familia, sino también para permitir que las mujeres puedan elegir el trabajo en lugar del hogar.

Quizá la característica más sobresaliente del régimen socialdemócrata sea la fusión de bienestar social y trabajo. Está sencillamente obligado a garantizar al mismo tiempo el pleno empleo y a depender enteramente de su logro. Por una parte, el derecho al trabajo tiene una categoría igual al derecho de protección de los ingresos. Por otra parte, los enormes costos del mantenimiento de un sistema de bienestar social solidario, universalista y desmercantilizador significan que debe minimizar los problemas sociales y maximizar los ingresos por salarios. Obviamente, como mejor se hace esto es con el mayor número de gente trabajando y el menor número posible de personas viviendo de transferencias sociales.

Ninguno de los dos tipos de régimen alternativos defiende el pleno empleo como una parte integral de su compromiso con el bienestar social.



Por supuesto, en la tradición conservadora se desanima a las mujeres a que trabajen; en el ideal liberal, las cuestiones sobre el género importan menos que la pureza del mercado.

En los siguientes capítulos, mostraremos que los Estados del bienestar se agrupan, pero hay que reconocer que no existe un solo caso puro. Los países escandinavos pueden ser predominantemente socialdemócratas, pero no están libres de elementos liberales cruciales. Tampoco los regímenes liberales son tipos puros. El sistema de seguridad social americano es redistributivo, obligatorio y está lejos de ser actuarial. Al menos en su primera formulación, el *New Deal* era tan socialdemócrata como lo era la socialdemocracia escandinava coetánea. Y los regímenes europeos conservadores han incorporado tanto impulsos liberales como socialdemócratas. A través de las décadas, se han transformado en menos corporativistas y menos autoritarios.

No obstante la falta de pureza, si nuestros criterios esenciales para definir los Estados del bienestar tienen que ver con la calidad de los derechos sociales, la estratificación social y la relación existente entre el Estado, el mercado y la familia, obviamente el mundo está compuesto por distintos grupos de regímenes. Comparando los Estados del bienestar según escalas de más o menos o, en realidad, de mejor o peor, obtendremos resultados sumamente erróneos.

### **Las causas de los regímenes del Estado del bienestar**

Si los Estados del bienestar se agrupan en tres tipos de régimen distintos, nos encontramos ante una tarea sustancialmente más compleja de identificar las causas de las diferencias de los Estados del bienestar. ¿Qué explican la industrialización, el crecimiento económico, el capitalismo o la fuerza política de la clase obrera en cuanto a los tipos de regímenes? Una primera respuesta superficial sería: muy poco. Los países que hemos estudiado son todos ellos más o menos parecidos con respecto a todas las variables anteriores excepto en lo que se refiere a la variable de la movilización de la clase obrera. Y encontramos movimientos y partidos de trabajadores muy poderosos en cada uno de los tres grupos.

Una teoría de los desarrollos de los Estados del bienestar debe reconsiderar claramente sus supuestos causales si quiere explicar sus agrupamientos. Se debe abandonar la esperanza de encontrar una única fuerza causal; la tarea consiste más bien en identificar los efectos interactivos sobresalientes. Basándonos en los argumentos precedentes, tres factores deberían ser importantes en especial: la naturaleza de la movilización de las clases (sobre todo de la clase obrera), las estructuras de coalición de la clase política y el legado histórico de la institucionalización del régimen.

Como hemos señalado, no hay en absoluto ninguna razón convincente para creer que los obreros forjarán una identidad socialista de clase de forma automática y natural; tampoco es verosímil que su movilización se parezca a la sueca en particular. La formación histórica real de los colectivos de la clase obrera será diferente, como también lo serán sus aspiraciones, ideología y capacidades políticas. Aparecen diferencias fundamentales tanto en el desarrollo del sindicalismo como en el de los partidos políticos. Los sindicatos lo pueden ser de una rama de actividad o pueden perseguir objetivos más universales, pueden ser seculares o confesionales y pueden ser ideológicos o tener un cariz estrictamente profesional. Sean lo que fueren, afectarán de una forma decisiva a las demandas políticas, a la cohesión de clase y al alcance de la acción del partido de los trabajadores. Está claro que una tesis sobre la movilización de la clase obrera debe fijarse en la estructura de los sindicatos.

La estructura de los sindicatos puede o no reflejarse en la formación de un partido de los trabajadores. Pero, ¿bajo qué condiciones cabe esperar ciertos resultados del sistema de bienestar a partir de configuraciones específicas de los partidos? Hay muchos factores que inciden para hacer virtualmente imposible el suponer que un partido obrero o de izquierda será capaz de estructurar un Estado del bienestar actuando en solitario. Dejando aparte las divisiones confesionales y otras, solo bajo circunstancias históricas extraordinarias un partido obrero podrá encabezar él solo una mayoría parlamentaria durante el suficiente tiempo como para imponer su voluntad. Hemos señalado que la clase obrera tradicional casi nunca ha constituido una mayoría electoral. De aquí se deduce que una teoría de la movilización de clases debe mirar más allá de los principales partidos de izquierda. Es un hecho histórico que la construcción del Estado del bienestar

ha dependido de la formación de coaliciones políticas. La estructura de las coaliciones de clase es mucho más decisiva que los recursos de poder de cualquier clase por sí misma.

La aparición de coaliciones de clase alternativas está determinada en parte por la formación de las clases. En las primeras fases de la industrialización, las clases rurales normalmente constituían el sector más numeroso del electorado. Si los socialdemócratas querían una mayoría política, se veían forzados a buscar aliados en ellas. Una de las muchas paradojas de la historia es que las clases rurales fueron decisivas para el futuro del socialismo. Donde la economía rural estaba dominada por una agricultura familiar, de pequeño tamaño e intensiva en capital, el potencial para una alianza era mayor que donde se apoyaba en una abundante mano de obra barata. Y donde los agricultores estaban articulados políticamente y bien organizados (como en Escandinavia), la capacidad para negociar pactos políticos era enormemente superior. El papel de los agricultores en la formación de coaliciones y por tanto en el desarrollo del Estado del bienestar está claro. En los países nórdicos, se obtuvieron las condiciones necesarias para una amplia alianza roja-verde para lograr un Estado del bienestar con pleno empleo a cambio de precios agrarios subvencionados. Esto fue especialmente cierto en Noruega y Suecia, donde la agricultura era muy precaria y dependía de la ayuda del Estado. En los Estados Unidos, el *New Deal* fue establecido con una coalición similar (fraguada por el Partido Demócrata), pero con la diferencia importante de que el sur, con su abundante mano de obra, obstruyó un verdadero sistema de seguridad social universalista y se opuso a nuevas mejoras del Estado del bienestar. Por el contrario, la economía rural de la Europa continental fue muy refractaria a las coaliciones rojas y verdes. A menudo, como ocurría en Alemania y en Italia, gran parte de la agricultura requería mucha mano de obra; por eso los sindicatos y los partidos de izquierdas eran vistos como una amenaza. Además, las fuerzas conservadoras del continente consiguieron incorporar a los agricultores dentro de alianzas «reaccionarias», ayudando a consolidar el aislamiento político de los trabajadores.

Hasta después de la Segunda Guerra Mundial, la hegemonía política era en su mayor parte una cuestión de política de las clases rurales. Por lo tanto, la construcción de los Estados del bienestar en este período estuvo

dictada por aquella fuerza que captara a los agricultores. La ausencia de una alianza roja-verde no significa necesariamente que las reformas del Estado del bienestar no fueran posibles. En cambio, sí que fue determinante en la selección de la fuerza política que fue dominante en su diseño. Gran Bretaña es una excepción a esta regla general, porque la relevancia política de las clases rurales se erosionó antes del cambio de siglo. En este sentido, la lógica de las coaliciones en Gran Bretaña mostró, en una fecha temprana, el dilema con el que se enfrentaron más tarde otros países, a saber, que el estrato cada vez más importante de los empleados constituye el eje para las mayorías políticas. La consolidación de los Estados del bienestar después de la Segunda Guerra Mundial llegó a depender fundamentalmente de las alianzas políticas de las nuevas clases medias. Para la socialdemocracia, el desafío fue sintetizar las demandas de la clase obrera y de los empleados sin sacrificar el compromiso con la solidaridad.

Puesto que, históricamente, las nuevas clases medias han disfrutado de una posición relativamente privilegiada en el mercado, también han tenido éxito en satisfacer sus demandas de bienestar social al margen del Estado o, como los funcionarios, por medio de un privilegiado sistema público de bienestar social. Tradicionalmente, su seguridad en el puesto de trabajo ha sido tal que el pleno empleo ha sido un asunto secundario. Finalmente, cualquier programa para igualar drásticamente los ingresos choca, sin duda, con gran hostilidad entre la clientela de la clase media. Por estas razones, resultaría que el crecimiento de las nuevas clases medias abortaría el proyecto socialdemócrata y reforzaría una fórmula liberal de Estado del bienestar.

Las tendencias políticas de las nuevas clases medias han sido realmente decisivas para la consolidación del Estado del bienestar. Su papel al conformar los tres regímenes del Estado del bienestar descritos anteriormente es claro. El modelo escandinavo se apoyaba casi enteramente en la capacidad de la socialdemocracia para incorporarlas dentro de un nuevo tipo del Estado del bienestar: uno que proporcionaba prestaciones adaptadas a los gustos y expectativas de las clases medias, pero que, sin embargo, conservaba el universalismo de los derechos. Verdaderamente, al extenderse los servicios sociales y el empleo público, el Estado del

bienestar participaba directamente en la creación de una clase media instrumentalmente identificada con la socialdemocracia.

Por el contrario, los países anglosajones conservaron el modelo residual del Estado del bienestar precisamente porque las nuevas clases medias no fueron atraídas por el Estado en detrimento del mercado. En términos de clase, la consecuencia es el dualismo. El Estado del bienestar atiende principalmente a la clase obrera y a los pobres; los seguros privados y las prestaciones ligadas al tipo de ocupación favorecen a las clases medias. Dada la importancia electoral de estas últimas, es bastante lógico que se resistan a ulteriores ampliaciones de las actividades del Estado del bienestar.

El tercer régimen del Estado del bienestar, el de la Europa continental, también ha sido modelado por las nuevas clases medias, pero de forma distinta. El motivo es histórico. Desarrollados por fuerzas políticas conservadoras, estos regímenes institucionalizaron la lealtad de la clase media al mantenimiento de programas de seguridad social separados por ocupaciones, así como también, en último término, a aquellas fuerzas políticas que los establecieron. La gran reforma de las pensiones de Adenauer de 1957 fue diseñada explícitamente para atraer la lealtad de la clase media.

## **Conclusión**

Hemos presentado aquí una alternativa a una teoría simple del desarrollo del Estado del bienestar basada en la movilización de clase. Dicha alternativa está motivada por la necesidad analítica de pasar de un modelo lineal a uno interactivo en relación tanto con los Estados del bienestar como con sus causas. Si estudiamos los Estados del bienestar, debemos fijar un conjunto de criterios que definan su papel en la sociedad. Naturalmente, este papel no es el gastar o gravar con impuestos, como tampoco lo es necesariamente el crear igualdad. Hemos presentado un marco para comparar los Estados del bienestar que toma en consideración los principios por los que voluntariamente se han unido y esforzado los actores históricos. Cuando centramos nuestra atención en los principios que están fijados en los Estados del bienestar, descubrimos distintos grupos

de regímenes, no meras variaciones de «más» o «menos» alrededor de un común denominador.

Las fuerzas históricas que hay detrás de las diferencias de régimen son interactivas. En primer lugar, implican el modelo de la formación política de la clase obrera y, en segundo lugar, la formación de una coalición política en la transición de una economía rural a una sociedad de clases medias. La cuestión de la formación de la coalición política es decisiva. En tercer lugar, las reformas anteriores han contribuido de manera decisiva a la institucionalización de las preferencias de clase y del comportamiento político. En los regímenes corporativistas, la seguridad social jerarquizada según las diferencias de estatus reforzaba la lealtad de las clases medias a un tipo peculiar de Estado del bienestar. En los regímenes liberales, las clases medias llegaron a estar institucionalmente unidas al mercado. Y en Escandinavia, la suerte de la socialdemocracia en las pasadas décadas estuvo estrechamente ligada al establecimiento de un Estado del bienestar de clases medias que beneficia tanto a su clientela tradicional de clase obrera como a los nuevos estratos de empleados. Los socialdemócratas escandinavos fueron capaces de conseguir esto, en parte, porque el mercado privado de prestaciones sociales estaba relativamente subdesarrollado y, en parte, porque fueron capaces de construir un Estado del bienestar con rasgos de suficiente calidad como para satisfacer los deseos de un público más exigente. Esto explica también el coste extraordinariamente elevado de los Estados del bienestar escandinavos.

Pero una teoría que intenta explicar el crecimiento del Estado del bienestar debería también ser capaz de comprender su reducción o decadencia. Generalmente, se cree que los movimientos de retroceso del Estado del bienestar, las revueltas contra los impuestos y la inversión de tendencias se inician cuando las cargas de los gastos sociales se vuelven demasiado pesadas. Paradójicamente, lo contrario es lo cierto. Los sentimientos en contra del Estado del bienestar en la pasada década generalmente han sido más débiles donde los gastos de ayuda social eran más grandes y viceversa. ¿Por qué?

Los riesgos de retroceso del Estado del bienestar no dependen de los gastos, sino del carácter de clase del Estado del bienestar. Los Estados

del bienestar de las clases medias, bien sean socialdemócratas (como en Escandinavia) o corporativistas (como en Alemania), forjan lealtades de clases medias. Por el contrario, los Estados del bienestar residuales, liberales, que se encuentran en Estados Unidos, Canadá y, cada vez más, en Gran Bretaña, dependen de las lealtades de un estrato social numéricamente débil y con frecuencia políticamente residual. En este sentido, las coaliciones de clase en las que se basaban los tres tipos de régimen de Estado del bienestar explican no solo su evolución pasada, sino también sus perspectivas futuras.

## Notas

\* Título original en inglés ©1990 “The Three Political Economies of the Welfare-State”, *International Journal of Sociology*, Vol. 20, N.º 3, Fall 1990, pp. 92-123. Título en español “Las tres economías políticas del Estado de bienestar”, *Los Tres mundos del Estado de Bienestar*, Valencia: Edicions Alfons El Magnànim-Generalitat Valenciana, 1993, pp. 25-55.

### Reproducción autorizada.

\*\* Este capítulo es una adaptación de un artículo aparecido anteriormente en *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Vol. 26: 2 (1989), con el título de «Las tres economías políticas del Estado del bienestar».

1. Se cita a menudo a Adam Smith, pero casi nunca se lo lee. Un examen más profundo de sus escritos revela un grado de matización y una serie de reservas que restringen sustancialmente un entusiasmo excesivo por las ventajas del capitalismo.
2. En *La riqueza de las Naciones* (1961, II. p. 236), Smith hace el siguiente comentario acerca de los Estados que apoyan el privilegio y la seguridad de los propietarios: «el gobierno civil, hasta hora instituido para la seguridad de la propiedad, en realidad está instituido para la defensa de los ricos contra los pobres, o de la de aquellos que tienen alguna propiedad contra los que no tienen ninguna en absoluto».
3. Esta tradición es prácticamente desconocida para los lectores anglosajones porque se ha traducido muy poco al inglés. Un texto clave que influyó mucho en el debate público y más tarde en la legislación social fue *Rede über die Soziale Frage* (1872), de Adolph Wagner. Para una panorámica de esta tradición de economía política en inglés, véase Schumpeter (1954), y sobre todo Bower (1947). Dentro de la tradición católica, los textos fundamentales son las dos encíclicas papales, *Rerum Novarum* (1891) y *Quadragesimo Anno* (1931). La principal finalidad de la economía social católica es una organización social en la que una familia fuerte se integra en corporaciones interclasistas, ayudada por el Estado en términos del principio de subsidiaridad. Para una discusión reciente, véase Richter (1987). Al igual que los liberales, los economistas conservadores también tienen sus resonancias contemporáneas, aunque son sustancialmente menos numerosas. Un resurgimiento tuvo lugar con el concepto

fascista del Estado corporativo (*Standisch*) de Ottmar Spann en Alemania. El principio de subsidiaridad guía todavía gran parte de la política demócrata cristiana alemana (véase Richter, 1987).

4. Los principales exponentes de este análisis son la escuela alemana de la «derivación del Estado» (Muller y Neussus, 1973); Offe (1972); O'Connor (1973); Gough (1979); y también la obra de Poulantzas (1973). Como indican Skocpol y Amenta (1986) en su excelente revisión, el enfoque está lejos de ser unidimensional. Así, Offe, O'Connor y Gough identifican también la función de las reformas sociales como concesiones a las demandas de las masas y como potencialmente contradictorias. Históricamente, la oposición socialista a las reformas parlamentarias estuvo menos motivada por la teoría que por la realidad. August Bebel, el gran líder de la socialdemocracia alemana, rechazó la legislación social pionera de Bismarck no porque no estuviera a favor de la protección social, sino por los descarados y divisorios motivos antisocialistas que había detrás de las reformas de Bismarck.

5. Esta constatación provino de dos tipos de experiencias. Una, tipificada por el socialismo sueco en los años 20, fue el descubrimiento de que ni siquiera la base de la clase obrera mostraba mucho entusiasmo por la socialización. De hecho, cuando los socialistas suecos constituyeron una comisión especial para preparar los planes para la socialización, después de diez años de investigación concluyeron que sería casi imposible llevarla a la práctica. Una segunda clase de experiencia, tipificada por los socialistas noruegos y el gobierno del frente popular de Blum en 1936, fue el descubrimiento de que las propuestas radicales podían ser saboteadas fácilmente por la capacidad de los capitalistas para retirar las inversiones y para exportar su capital al extranjero.

6. Obviamente, esto no es un problema solo para la hipótesis parlamentaria basada en la clase; el marxismo estructuralista se enfrenta con el mismo problema de especificar las características de las nuevas clases medias. Si tal especificación no consigue demostrar que constituye una nueva clase obrera, ambas variantes de la teoría marxista se enfrentan con problemas serios (aunque no idénticos).

7. Esta bibliografía ha sido revisada con gran detalle por varios autores. Véase, por ejemplo; Wilensky *et al.* (1985). Para evaluaciones excelentes y más críticas, véase Uusitalo (1984), Shalev (1983) y Skocpol y Amenta (1986).

## Referencias

- Bell, D. 1978: *The Cultural Contradictions of Modern Capitalism*. New York: Basic Books.
- Bendix, R. 1964: *Nation-Building and Citizenship*. New York: John Wiley and Sons.
- Block, F. 1977: The ruling class does not rule. *Socialist Review*, 7 (May-June).
- Bower, R. H. 1947: *German Theories of the Corporate State*. New York: Russel and Russel.
- Bowles, S. and Gintis, H. 1986: *Democracy and Capitalism*. New York: Basic Books.



- Cameron, D. 1978: The expansion of the public economy: a comparative analysis. *American Political Science Review*, 4.
- Castles, F. 1978: *The Social-Democratic Image of Society*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Cutright, P. 1965: Political structure, economic development, and national social security programs. *American Journal of Sociology*, 70: 537-50.
- Day, L. 1978: Government pensions for the aged in 19 industrialized countries. In R. Tomasson (ed.), *Comparative Studies in Sociology*, Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Dich, J. 1973: *Den Herskende Klasse*. Copenhagen: Borgen.
- Dobb, M. 1946: *Studies in the Development of Capitalism*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Esping-Andersen, G. 1985a: *Politics against Markets*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. 1985b: Power and distributional regimes. *Politics and Society*, 14.
- Esping-Andersen, G. and Korpi, W. 1984: *Social policy as class politics in postwar capitalism*. In J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*.
- Esping-Andersen, G. and Friedland, R. 1982: Class coalitions in the making of West European economies. *Political Power and Social Theory*, 3. Oxford: Oxford University Press.
- Flora, P. and Alber, J. 1981: Modernization, democratization and the development of welfare states in Europe. In P. Flora and A. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Gough, I. 1979: *The Political Economy of the Welfare State*. London: Macmillan.
- Gourevitch, P. 1986: *Politics in Hard Times*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Heimann, E. 1929: *Soziale Theorie der Kapitalismus*. Frankfurt: Suhrkamp, rpt 1980.
- Hewitt, C. 1977: The effect of political democracy and social democracy on equality in industrial societies. *American Sociological Review*, 42.
- Jessop, B. 1982: *The Capitalist State*. Oxford: Martin Robertson.
- Katzenstein, P. 1985: *Small States in World Markets*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Korpi, W. 1980: Social policy and distributional conflict in the capitalist democracies. *West European Politics*, 3.
- Korpi, W. 1983: *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Marshall, A. 1920: *Principles of Economics* (1890). 8th ed. London: Macmillan.
- Marshall, T. H. 1950: *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, W. and Neussuss, C. 1973: The illusion of state socialism and the contradiction between wage labor and capital. *Telos*, 25 (Fall).

- Myles, J. 1984a: *Old Age in the Welfare State*. Boston: Little, Brown.
- Myrdal, A. and Myrdal, G. 1936: *Kris i Befolkningsfrågan*. Stockholm: Tiden.
- O'Connor, J. 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St Martin's Press.
- Offe, C. 1972: Advanced capitalism and the welfare state. *Politics and Society*, 4.
- Offe, C. 1985: *Disorganized Capitalism*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Ogus, A. 1979: Social insurance, legal development and legal history. In H. F. Zacher, (ed.), *Bedingungen für die Entstehung von Sozialversicherung*. Berlin: Duncker und Humboldt.
- Okun, A. 1975: *Equality and Efficiency: The Big Trade-Off*. Washington, DC: The Brookings Institute.
- Polanyi, K. 1944: *The Great Transformation*. New York: Rinehart.
- Poulantzas, N. 1973: *Political Power and Social Classes*. London: New Left Books.
- Pryor, F. 1969: *Public Expenditures in Communist and Capitalist Nations*. London: Allen and Unwin.
- Przeworski, A. 1985: *Capitalism and Social Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Richter, E. 1987: Subsidiarität und Neokonservatismus. Die Trennung von politischer Herrschaftsbegründung und gesellschaftlichem Stufenbau. *Politische Vierteljahresschrift*, 28 (3), 293-314.
- Robbins, L. 1976: *Political Economy Past and Present*. London: Macmillan.
- Rokkan, S. 1970: *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schmidt, M. 1982: The role of parties in shaping macro-economic policies. In E Castles (ed.), *The Impact of Parties*. London: Sage.
- Schmidt, M. 1983: The welfare state and the economy in periods of economic crisis. *European Journal of Political Research*, 11.
- Schmitter, P. and Lembruch, G. (eds.) 1979: *Trends towards Corporatism*.
- Schumpeter, J. 1954: *History of Economic Analysis*. New York: Oxford University Press.
- Shalev, M. 1983: The social-democratic model and beyond. *Comparative Social Research*, 6.
- Skocpol, T. and Amenta, E. 1986: States and social policies. *Annual Review of Sociology*, 12.
- Shonfield, A. 1965: *Modern Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Smith, A. 1961: *The Wealth of Nations (1776)*. Ed. E. Cannan. London: Methuen.
- Stephens, J. 1979: *The Transition from Capitalism to Socialism*. London: Macmillan.

- Therborn, G. 1983: *When, how and why does a welfare state become a welfare state?*
- Therborn, G. 1986a: *Karl Marx returning: the welfare state and neo-Marxist*,
- Titmuss, R. 1958: *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin  
 Titmuss, R. 1974: *Social Policy*. London: Allen and Unwin.
- Tufte, E. 1978: *Political Control of the Economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Uusitalo, H. 1984: Comparative research on the determinants of the welfare state: the state of the art. *European Journal of Political Research*, 12.
- Wagner, A. 1962: *Finanzwissenschaft* (1883), reproduced partly in R. A. Musgrave and A. Peacock (eds), *Classics in the Theory of Public Finance*. London: Macmillan.
- Weir, M. and Skocpol, T. 1985: State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States. In P. Evans, P. Rushemayer, and T. Skocpol (eds), *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press.
- Wilensky, H. 1975: *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilensky, H. 1981: Leftism, Catholicism and democratic corporatism. In P. Flora and A. Heidenheimer (eds), *The Development of Welfare States in Europe and America*. London: Transaction Books.
- Wilensky, H. and Lebeaux, C. 1958: *Industrial Society and Social Welfare*. New York: Russel Sage.
- Wilensky, H. *et al.* 1985: *Comparative Social Policy: Theory, Methods, Findings*. Berkeley, Ca.: *International Studies Research Series*, 62.



# Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976\*

Guillermo O'Donnell\*\*

---

## 1. Introducción

El presente trabajo es una prolongación de la perspectiva histórica que he utilizado en un libro recién terminado. En él estudio el intento, iniciado en 1966, de implantar y consolidar en la Argentina lo que he llamado un Estado «burocrático-autoritario»<sup>1</sup>. Sus modalidades de alianza con la gran burguesía doméstica y con el capital internacional, sus impactos sociales y, finalmente, su colapso a partir de las grandes explosiones sociales de 1969, los he comparado con las experiencias del Brasil a partir de 1964, de Chile 1973 y en la medida en que la escasa información disponible lo ha hecho posible, del Uruguay actual.

No puedo detenerme aquí en los aspectos ya mencionados. Lo pertinente aquí son las diferencias específicas del periodo burocrático-autoritario argentino de 1966 con los restantes, y que ellos a su vez permiten entender un poco mejor las razones por las que en las últimas décadas han fracasado una y otra vez los intentos de establecer cualquier tipo de dominación política (o, lo que es lo mismo, cualquier tipo de Estado) en la Argentina<sup>2</sup>.

En las páginas que siguen no se encontrará un análisis e intento de explicación de coyunturas. El presente trabajo se coloca en otro nivel de análisis: el de las tendencias de largo plazo que enmarcan a dichas coyunturas y, a la vez, permiten ligarlas con el proceso histórico en el que han emergido y se han disuelto. Expliquémonos. En el libro ya mencionado

señalo algunas diferencias específicas del caso de «autoritarismo burocrático» argentino de 1966-1973 en relación con los restantes. Las principales fueron, sintéticamente: (1) el nivel menor de «amenaza»<sup>3</sup> previo a la implantación del nuevo Estado; (2) los controles menos severos aplicados al sector popular y sus aliados políticos; (3) el mayor nivel de autonomía del sector popular y de los sindicatos, frente al Estado y a las clases dominantes; (4) la moderada caída de los salarios obreros y la pérdida bastante más abrupta de ingreso sufrida por buena parte de los sectores medios empleados; (5) la rápida alianza que se forjó entre el sector popular y los sindicatos, por una parte, y buena parte de la burguesía doméstica<sup>4</sup>, por la otra, contra el nuevo Estado y, en particular, contra sus políticas típicamente «eficientistas» e internacionalizantes; (6) el agudo conflicto al que se vio pronto lanzado el gobierno —y, a través de él, la gran burguesía urbana— contra la burguesía pampeana, y (7) el decisivo papel que tuvo el peronismo como canal de expresión y movilización de una heterogénea constelación de fuerzas. Estos elementos son fundamentales para explicar los conflictos comparativamente inusitados, que surgieron al interior del nuevo sistema de dominación y, también, las explosiones sociales y la aguda activación política que, «desde afuera» de ese Estado, provocaron un colapso aún no ocurrido en los otros casos latinoamericanos<sup>5</sup>.

Pero si los factores recién mencionados sirven para dar cuenta de esas diferencias comparativas de corto plazo, es evidente que ellos reclaman a su vez ser explicados. Esto nos remite a tramos históricos más largos en los que pueden hallarse las razones que hacen inteligible que en 1966 la sociedad argentina tuviera una en muchos sentidos notable capacidad de resistencia a los típicos impactos sociales y económicos del Estado burocrático-autoritario.

## **2. Antecedentes históricos**

No intentaré aquí contrabandear una síntesis histórica. Simplemente señalaré, como datos que nos darán un punto de partida para el análisis a efectuar, algunos aspectos relacionados con la incorporación originaria de la Argentina al mercado mundial. Esos aspectos entrañaron importantes diferencias específicas originarias de la Argentina<sup>6</sup> respecto de los restantes casos latinoamericanos; a su vez, dichas diferencias continuaron

repercutiendo, engarzándose con acontecimientos más contemporáneos, sobre algunas características del capitalismo, la estructura de clases y, también —centralmente para nuestro tema—, sobre los recursos de poder y las alianzas políticas posibles en la Argentina.

Permítaseme enunciar sin fundamentación las características diferenciales y los contrastes comparativos que más interesan para nuestro análisis<sup>7</sup>.

(1) Como los restantes de América Latina, el capitalismo argentino se expandió al ritmo y con las características impuestas fundamentalmente por la incorporación, como exportadoras de productos primarios, de algunas de sus regiones. Esto permite trazar una primera gruesa distinción respecto de las vastas regiones de América Latina que no quedaron vinculadas directamente<sup>8</sup> al mercado mundial, entre las cuales solo haremos algunas referencias a la hacienda andina. Dentro de las que fueron vinculadas al mercado mundial como exportadoras de productos primarios, el sistema de la estancia<sup>9</sup> de la pampa argentina y del Uruguay tuvo conocidas diferencias respecto de los enclaves y plantaciones (cuyos subtipos nos permitiremos ignorar), prevalecientes en el resto del continente como modalidad habitual de incorporación al mercado mundial. De esas diferencias señalamos: (1.1.) La estancia fue menos trabajo-intensiva que la plantación y la hacienda; (1.2.) fue también menos intensiva en capital y tecnología que la plantación y el enclave; (1.3.) en gran medida por esto último, el control del principal recurso productivo (la tierra) quedó, en la pampa argentina y en el Uruguay, en manos de una temprana burguesía agraria local, en tanto que el enclave y la plantación solieron ser propiedad directa del capital internacional y la hacienda quedó en manos de una oligarquía escasamente capitalista; (1.4.) ese hecho, combinado con las ventajas comparativas en el comercio internacional derivadas de una alta tasa de renta diferencial, dieron a la burguesía pampeana y a la uruguaya una importante base propia de acumulación de capital, y (1.5.) lo cual a su vez —aunque no dejaba de filtrar su cuota de dependencia a partir del control por el capital europeo de los mecanismos de transporte, financiación y comercialización internacional de sus productos— hizo que la acumulación agraria impusiera la emergencia de un sector urbano, comercial e incipientemente industrial, significativamente más rico y diversificado que el de las economías

que giraron alrededor de la hacienda, el enclave y la plantación. Estas características son bien conocidas<sup>10</sup>, pero de ellas derivan otras a las que se ha prestado menos atención.

(2) La economía exportadora de lanas y cereales —y más tarde también de carne— cubrió una parte proporcionalmente mayor del territorio nacional que la que abarcaron las otras economías de exportación latinoamericanas. Sobre todo, abarcó una cantidad y proporción mucho mayor de las respectivas poblaciones: las zonas no directamente incorporadas al mercado mundial tuvieron en la Argentina un peso económico y demográfico mucho menor que en el resto de América Latina. A lo cual debe agregarse que siempre fue escasa en aquel país la incidencia del campesinado, sujeto a relaciones precapitalistas de producción y a condiciones de vida misérrimas, que caracteriza a buena parte del resto del continente. El que una proporción significativamente mayor de la población haya quedado insertada en su particular economía de exportación equivale a afirmar que desde fines del siglo XIX la Argentina fue un caso de homogeneidad intranacional significativamente mayor que el resto de América Latina<sup>11</sup>. A pesar de los avatares posteriores, esta mayor homogeneidad intranacional sigue siendo notoria<sup>12</sup>.

(3) Pero, además, la importante base de acumulación local que daba el control directo de la tierra, la alta productividad internacional de esta hasta aproximadamente 1930<sup>13</sup> y los escasos requerimientos de trabajo implicados por su modalidad, «extensiva», de explotación, fueron decisivos para que la región pampeana —incluso sus centros urbanos— fuera internamente más diversificada y próspera que las del enclave, la plantación y la hacienda. Basta para fundamentar este aserto el que los salarios en la zona pampeana y en los centros urbanos argentinos fueron, hasta aproximadamente la Segunda Guerra Mundial, más altos que los de buena parte de los países europeos<sup>14</sup>, en tanto los del resto de América Latina —si y cuando se establecieron relaciones salariales— fueron muy inferiores. Con ello señalamos que no solo la homogeneidad intranacional fue significativamente mayor, sino también que, «adentro» de la región directamente incorporada al sistema capitalista mundial, la Argentina fue más diversificada y generó un nivel de ingreso significativamente mayor de su sector popular. Esto a su vez tuvo otras consecuencias: (3.1.)



Hacia comienzos del siglo xx, la existencia de un mercado urbano (y, en buena medida, también pampeano) plenamente capitalista y de ingresos comparativamente altos indujo un comienzo de industrialización que recibió un fuerte impulso de las restricciones a la importación resultantes de la Primera Guerra Mundial (no es cierto que la industrialización argentina «comenzara» con la crisis mundial de 1930; lo hizo antes y más tempranamente que en el resto de América Latina<sup>15</sup>); (3.2.) Al compás de esto emergió una también temprana clase obrera que, a pesar de que solo más tarde habría de entrar por derecho propio en la arena política<sup>16</sup>, desarrolló patrones organizativos autónomos frente al Estado y a la incipiente burguesía industrial, para lo que se vio favorecida por una fuerte demanda de trabajo que no podía recurrir para satisfacerla —y para debilitar esa organización— a un numeroso y cercano campesinado; (3.3.) Las posibilidades de expansión comercial y financiera, junto con esas primeras actividades industriales —todas las cuales tenían su origen en las nada despreciables tajadas de acumulación de capital retenidas localmente gracias a esta modalidad específica de inserción dependiente en el sistema capitalista mundial—, hicieron que esta economía creciera fundamentalmente al impulso de su propia sociedad civil y de su engarce con la internacional; en otras palabras, el impulso dinamizador de este sistema pasaba relativamente poco por el Estado, como en general tendió a ocurrir —y con muchos más inconvenientes— en las otras economías latinoamericanas. Conviene que nos detengamos un momento sobre este punto.

En el lapso que medió (gruesamente) entre 1870 y 1930<sup>17</sup>, el Estado argentino pudo parecerse al Estado liberal de los grandes centros mundiales, en tanto funcionó como un sistema de democracia política más ostensiblemente fraudulento, pero con un nivel de participación electoral no inferior al de aquellos<sup>18</sup>, y en tanto —económicamente— no iba más allá de proveer cruciales pero limitadas condiciones generales de funcionamiento del sistema<sup>19</sup>. Lo que interesa recalcar es que ese Estado fue creatura de la burguesía pampeana y de sus prolongaciones financieras y comerciales en el sector urbano, a través de un proceso que también implicaba la constitución de esa burguesía, y del sistema que dominaba, en apéndice directo y altamente internacionalizado del mercado mundial. ¿Qué quiere decir esto? Para aclararlo debemos recurrir nuevamente a

algunas comparaciones. La burguesía pampeana y sus prolongaciones urbanas se engarzaron directamente —constituyéndolo—<sup>20</sup> con un Estado nacional, no con el Estado regional que en el resto de América Latina fue tantas veces el principal ámbito de poder político de las respectivas clases dominantes. Otro aspecto de esto fue que aquel Estado nacional arrasó —antes, más fácilmente y más plenamente— las autonomías regionales de las oligarquías de las regiones no vinculadas directamente al mercado mundial —que ya he señalado pesaban mucho menos en el conjunto debido al gran peso relativo y al dinamismo económico de la economía sustentada en la región pampeana—<sup>21</sup>. Esto implicó que ese Estado condensara mucho menos que en el resto de América Latina cambiantes y delicadas relaciones de fuerza entre las regiones directamente incorporadas al mercado mundial y las marginadas de aquel. Lo cual a su vez determinó que a la centralidad económica de la burguesía pampeana y sus tentáculos urbanos se agregara, a través del Estado con el que se constituyó, su centralidad política en tanto clase internamente dominante mucho menos contrapesada por las de otras regiones. Finalmente, los desplazamientos en la importancia relativa de los productos de exportación se dieron «adentro» de la zona pampeana y de su burguesía<sup>22</sup> y no, como en tantos casos del resto de América Latina, mediante la incorporación de nuevos productos de nuevas regiones, que llevaba a complejas recomposiciones de alianzas con las clases dominantes locales y los segmentos de capital internacional preexistentes.

Pero esta continuada centralidad de la burguesía pampeana entrañó, por la misma modalidad de inserción en el mercado mundial, que esa clase y ese Estado tempranamente nacionales fueran también, originaria y constitutivamente, el ámbito principal de la internacionalización de su sociedad y economía. En especial, las características «liberales» del Estado argentino y el fuerte peso relativo de su sociedad civil no pueden entenderse sino a partir de su condición de puntos de engarce de la burguesía pampeana con el capital internacional —que también «estaba allí», extensamente interiorizado, en su control de la financiación, del transporte y de la comercialización externa de la producción pampeana—. Fue esta constitutiva internacionalización de una región económicamente muy dinámica (a través de las tajadas de acumulación que se retenían localmente) y que incluía (expresando un alto grado de homogeneidad intranacional) a «parte» decisiva de una Argentina casi sin campesinado,

lo que permitió, precisamente, que ese Estado tan internacionalizado fuera, hacia las regiones marginadas de ese sistema, temprana y arrasadoramente nacional. La oligarquía andina o la del nordeste de Brasil pudieron controlar diáfana y directamente «su» Estado regional, y el capital internacional del enclave y la plantación tendió a conquistar a un Estado (regional o nominalmente nacional) que surgió no tanto como emanación de, sino como injerto impuesto a una sociedad civil que no tenía una burguesía local dotada de una base de acumulación propia. En cambio, en la Argentina la existencia de esa burguesía como parte de su propia modalidad de incorporación al mercado mundial generó una situación en la que los Estados regionales pesaron poco y en la que el Estado nacional fue uno de los ámbitos cruciales de la alta y temprana internacionalización de un conjunto en el que la economía pampeana abarcó mucho más que las otras economías latinoamericanas de exportación. Por eso —no a pesar, sino como condición misma de su centralidad «interna»—, la relación de la burguesía pampeana con el Estado no tuvo la diafanidad e inmediatez que, cada uno a su manera, impusieron las oligarquías regionales y el capital internacional en buena parte de América Latina. Esto es una manera de reexpresar lo dicho antes acerca del alto grado de diferenciación y de autonomía propia (económica y, empezamos a verlo, también política) de la sociedad civil que se fue plasmando al compás de todo esto<sup>23</sup>.

Termino aquí la esquemática presentación de los datos históricos indispensables para entrar concretamente en tema. Antes de ello solo es necesario mencionar que, a pesar de que el Estado liberal argentino no sobrevivió a la crisis de la década del 30, los antecedentes que acabamos de resumir permitieron que la Argentina se recuperara de los impactos económicos de esa crisis más rápido y más fácilmente que casi todos los restantes países latinoamericanos. Incluso indujo un nuevo impulso de industrialización sustitutiva de importaciones (facilitada por un mercado interno efectivo<sup>24</sup>, comparativamente grande) y de incorporación de gran parte de la fuerza de trabajo «extraíble» a las regiones no pampeanas. No es el momento de analizar qué es lo que esto tuvo que ver con la emergencia del peronismo, sino de entrar, finalmente, al tema central de este trabajo.

### **3. Dilemas**

Debemos ahora tomar en cuenta dos puntos, fundamentales sobre todo a través de su interacción. El primero ya lo hemos mencionado: esto es, la emergencia en la Argentina de un sector popular, en el que tiene importante peso la clase obrera, dotado de recursos económicos y organizativos significativamente mayores que los del resto de América Latina<sup>25</sup> —lo cual a su vez resultó de la combinación de los grandes excedentes disponibles y de la mucho menor presión ejercida sobre el mercado de trabajo urbano por parte de un casi inexistente campesinado<sup>26</sup>—. Si esto fue una «ventaja» para el desarrollo capitalista argentino, su contrafaz era que no solo fortalecía a su sector popular, sino que también implicaba que, cuando la bonanza desapareciera y las condiciones económicas se aproximaran a situaciones de suma-cero, no habría regiones marginales que contuvieran a un campesinado al que se le pudiera cargar parte sustancial del costo de posibles acuerdos internos a la región más plenamente capitalista. Por una parte, la existencia de ese campesinado como disponibilidad actual o virtual de fuerza de trabajo debilita a la clase obrera, facilitando que se le impongan condiciones más rigurosas. Y, por la otra, esa misma existencia entraña una clase mucho más indefensa que la obrera<sup>27</sup> para que se le extraigan excedentes que alivien las condiciones de suma-cero a las que puede llegar el «centro» del sistema. El requisito para una y otra cosa es que ese campesinado tenga importante peso numérico sobre el conjunto del sector popular urbano; en caso de no ser así, la libra de carne que de todas formas se le extrae<sup>28</sup> no es suficiente para facilitar «soluciones» menos conflictivas al interior del centro.

El segundo punto a señalar —que más abajo veremos desplegarse junto con el anterior— surge de otra particularidad de esta economía: sus principales productos de exportación —cereales y carne— son alimentos que constituyen el principal bien-salario del sector popular. Extraigamos de esto algunas consecuencias todavía muy genéricas. Cada uno de los restantes productos primarios de exportación latinoamericana incide menos sobre el consumo del sector popular y, por lo tanto, también inciden menos los cambios en sus precios relativos internos. Otra consecuencia es que la manera en que inciden esos cambios sobre el consumo popular es en la mayoría de los casos indirecta, mediatizada por mecanismos difíciles de

captar; en contraste, un cambio en los precios relativos de los principales alimentos tiende a ser inmediatamente percibido. La tercera consecuencia genérica es que esa percepción incumbe a un sector popular al que los factores que ya hemos delineado dieron un nivel de ingresos (y, por lo tanto, presumiblemente, de expectativas) y de autonomía organizacional (y, por lo tanto, de capacidad de resistencia) significativamente mayores que los de otros casos latinoamericanos. Estamos en condiciones de analizar procesos más concretos.

La crisis mundial de 1930 deprimió exógenamente los precios de los bienes pampeanos. Algo después el gobierno peronista (1946-1955) fue un primer esbozo de problemas que más tarde harían plena eclosión. Primero (1946-1950) el Estado se apropió de parte sustancial del producido de las exportaciones pampeanas, mantuvo deprimidos sus precios internos y con ello aumentó el nivel de ingreso del sector popular y amplió la demanda efectiva de otros bienes, sobre todo industriales. Pero esto no tardó en generar problemas de balanza de pagos, debidos al efecto conjunto del «desaliento» de la producción pampeana y del aumento del consumo interno exportables. Más tarde (1952-1955) se mejoraron los precios agropecuarios, con lo que —por la operación en sentido inverso del efecto conjunto recién señalado— se alivió la situación de balanza de pagos. Pero esto a su vez generó resistencias por la redistribución negativa del ingreso que implicaba y la reducción del mercado efectivo con que contaba la burguesía urbana.

Algo más tarde, alrededor de 1960, se produjo una gran ola de inversiones extranjeras directas en industria y servicios, que implicaron la rápida internacionalización (mediante capitales y actividades muy diferentes a los que antes se habían asentado en las actividades exportadoras) de la estructura productiva urbana<sup>29</sup>. Contrariamente a las esperanzas «desarrollistas», esta nueva etapa resultó en un fuerte aumento de la demanda de importaciones, mayor que la tasa de crecimiento del producto nacional de las exportaciones y de la producción pampeana<sup>30</sup>. Ante esto la solución económicamente «evidente» —y reiteradamente propuesta como tal— radicaba en un fuerte aumento de las exportaciones que, al levantar el techo de la balanza de pagos, hubiera permitido proveer a esa estructura productiva urbana de las importaciones necesarias para

un «desarrollo sostenido». Supuestos los parámetros capitalistas de la situación, esa solución implicaba, fundamentalmente, encontrar medios para aumentar la producción (y la productividad) pampeana y/o para reducir el nivel de ingreso del sector popular en forma de que, por medio de la reducción del consumo interno de alimentos, quedaran «liberados» mayores excedentes exportables. Pero la simplicidad cartesiana de esas «soluciones» —que fueron intentadas— tropezó con las complicaciones políticas que pasamos a analizar.

#### **4. Ciclos**

De la superposición exportables-alimentos-bienes-salario surgieron varias consecuencias fundamentales. En primer lugar, se dio una base objetiva, que además fue subjetivamente reconocida<sup>31</sup>, para repetidas alianzas entre buena parte de las fracciones débiles de la burguesía urbana y el sector popular. Esas alianzas se forjaron alrededor de la defensa del mercado interno contra los efectos recesivos que (por vía del aumento del precio interno de los alimentos y la consiguiente reducción de la demanda efectiva) traía aparejada toda alza importante del precio de los productos exportables pampeanos. En segundo lugar, las movilizaciones del sector popular en defensa del nivel de ingreso y consumo internos realimentaron su capacidad de organización y acción política, a través —como veremos— de parciales pero reiteradas victorias. Una tercera consecuencia fue que la alianza arriba mencionada provocó, y actualizó políticamente una y otra vez, un profundo corte «horizontal», interno a la burguesía urbana, entre sus fracciones oligopólicas y las más débiles —que encontraron en el sector popular un bienvenido aliado para renegociar sus acomodaciones ante las primeras—. En cuarto lugar, los mismos procesos determinaron la recurrente aparición de otro fundamental clivaje interburgués, al separar los intereses económicos y las metas políticas de corto plazo de la burguesía urbana (incluso de sus fracciones oligopólicas) y de la burguesía pampeana. Esto compuso un mapa de cambiantes alianzas, que se halla en el origen de los «ciclos» económicos y políticos que han llamado la atención a estudiosos de la Argentina<sup>32</sup>.

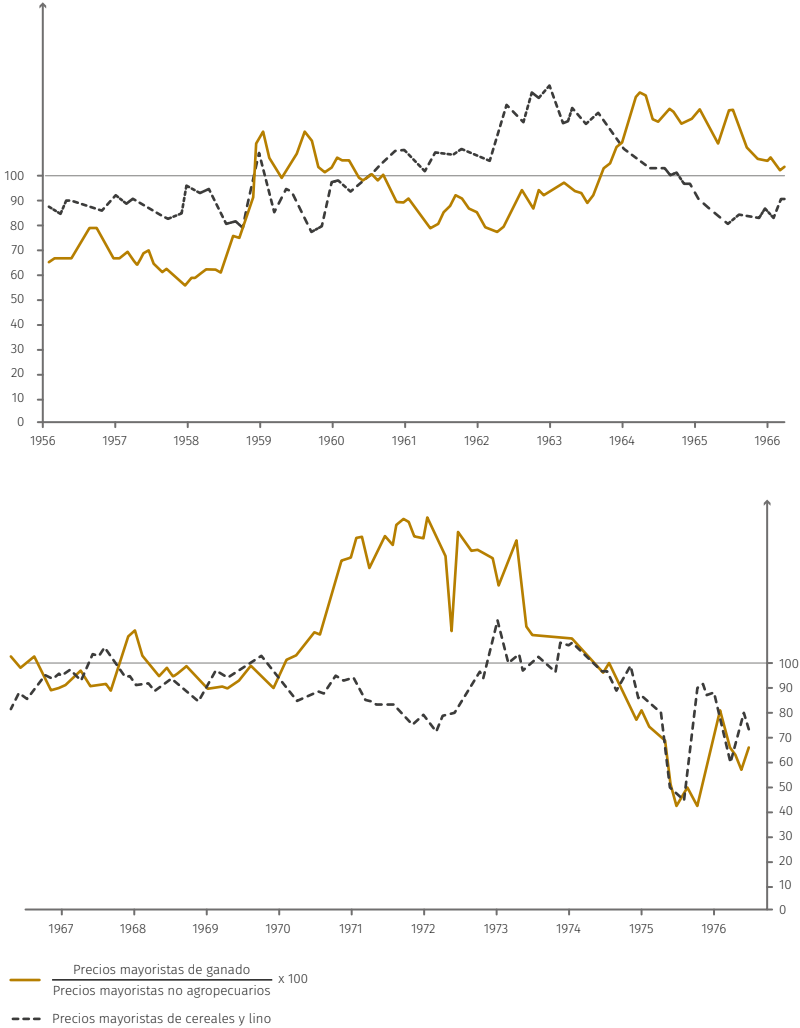
Conviene que examinemos con algún detalle las afirmaciones precedentes. Un aspecto fundamental —que ya hemos comentado— es que la solución

de los estrangulamientos de la balanza de pagos argentina requiere un importante aumento de las exportaciones pampeanas. Sin embargo, al tiempo que desde alrededor de 1960 la demanda de importaciones aumentaba velozmente, aquellas exportaciones lo hacían mucho menos. Esto fue consecuencia, en parte, del aumento del consumo interno de los exportables y, sobre todo, de los escasos avances en la producción y la productividad de la región pampeana<sup>33</sup>. ¿A qué se debió esto? Ni el espacio disponible ni mis conocimientos permiten intentar una respuesta satisfactoria; pero lo que parece evidente es que, presuponiendo los parámetros del contexto, una condición necesaria (pero no suficiente) consiste en asegurar a la burguesía pampeana precios «satisfactorios». La respuesta a qué es «satisfactorio» es ciertamente compleja, pero incluye al menos dos condiciones, también necesarias: una de ellas, que esos precios permitan una acumulación que haga posible la realización de inversiones que vayan aumentando la densidad de capital de la región pampeana y, con ella, su productividad por unidad de explotación y trabajo. El segundo componente —menos obvio pero más importante— es que esos precios sean estables y que sean percibidos como tales al nivel microeconómico. No conozco estudios que lo determinen con exactitud, pero nada hace suponer que, a lo largo del periodo que estamos comenzando a analizar (1956-1976), la rentabilidad de la burguesía pampeana haya sido inferior a la de la burguesía urbana. Pero lo que el gráfico 1 muestra con toda claridad es la enorme inestabilidad de los principales precios pampeanos (cereales y carnes), medidos en relación con los precios mayoristas urbanos.

Un fuerte aumento de la producción (y de las exportaciones) pampeana no puede producirse sin convertir a sus estancias en un *agribusiness* mucho más intensivos en capital y tecnología. Si se dejan de lado las consabidas «explicaciones» fundadas en una supuesta «irracionalidad» económica de esta burguesía —que no son otra cosa que el velo de la ignorancia del autor—, parece claro que la respuesta debe hallarse al nivel de los parámetros que rigen sus decisiones microeconómicas. Por su parte, ellos no resultan de alguna «necesidad» económica, sino de las luchas con que se han tejido las alianzas políticas y los vaivenes de un Estado que surgen, a su vez, de las especificidades de una estructura de clases originada en los factores que hemos resumido en las anteriores secciones de este trabajo. Esto es lo que debemos analizar.

La conversión de la estancia pampeana en un *agribusiness* intensivo en capital y tecnología<sup>34</sup> entraña decisiones de inversión referidas a un horizonte de tiempo bastante prolongado.

Gráfico 1. Precios relativos en la Argentina, 1956-1976 (Precios mayoristas de ganado y cereales versus precios mayoristas no agropecuarios)



Fuente: Ministerio de Economía: Boletín Trimestral de Estadística y Boletín Mensual. Precios Mayoristas; varios números de ambos.



La inestabilidad de los precios relativos pampeanos, la memoria histórica de esa inestabilidad y —sobre todo— la acertada predicción de la futura continuidad de la inestabilidad de esos precios<sup>35</sup> han impedido la toma de esas decisiones. Lo cual a su vez ha determinado que la burguesía pampeana, que fuera inicialmente la vanguardia dinámica y altamente productiva (en términos relativos internacionales durante el periodo previo a 1930), haya quedado cada vez más lejos de serlo a medida que nos aproximamos a la época actual. Y esto, fundamentalmente, porque dada la mencionada situación de precios relativos fue microeconómicamente racional mantener la modalidad «extensiva» de explotación de esa tierra<sup>36</sup>.

En el corto plazo, el aumento de los precios relativos internos de la producción pampeana entraña —dado el escaso peso económico de las regiones «marginales»— una pérdida neta casi equivalente para el conjunto del sector urbano. La redistribución de ingreso y el efecto recesivo sobre el nivel de actividad que —*ceteris paribus*<sup>37</sup>— esto entraña aumenta los excedentes exportables (por vía de su efecto inmediato sobre el consumo interno de exportables) y podría ser el precio a pagar para un aumento en el mediano plazo de la producción pampeana (al satisfacer la condición necesaria de apropiación de precios «satisfactorios» y, sobre todo, estables, por la burguesía pampeana). Este precio no sería demasiado oneroso para las fracciones oligopólicas de la burguesía urbana. Estas tienen objetivo interés en que se levante el techo de la balanza de pagos porque, como ya he mencionado, tienen un alto coeficiente de importaciones y porque, además, ese coeficiente tiende a aumentar su elasticidad con el aumento de las respectivas producciones<sup>38</sup>. Por otra parte, las recesiones y redistribuciones de ingreso que suelen acompañar al aumento interno del precio de los alimentos castigan menos a estas fracciones oligopólicas que a las más débiles. En efecto, las primeras tienen recursos económicos y acceso preferencial al crédito interno e internacional<sup>39</sup> que les permiten sobrellevar la recesión y, de hecho, ampliar en su beneficio la concentración y centralización del capital<sup>40</sup>. Además, y aunque esta es una generalización que en un análisis más fino requeriría algunas calificaciones, las fracciones oligopólicas de la burguesía urbana dirigen una mayor parte de su producción y oferta de servicios a los estratos de consumo relativamente altos, cuyo nivel de ingreso es poco afectado, absoluta y porcentualmente, por el alza del precio de los alimentos. Esto da base objetiva para una alianza

de largo plazo entre la gran burguesía urbana y la burguesía pampeana, que podría emprender la «modernización» del capitalismo argentino por la vía simultánea del aumento de la concentración del capital en el sector urbano y de la conversión de la última hacia un *agribusiness*. Sin embargo, al menos hasta 1976, esa alianza solo se forjó por lapsos cortos, para disolverse rápidamente en situaciones que colocaron a estas dos fracciones «superiores» de la burguesía argentina en campos políticamente diferentes. ¿Por qué este apartamiento de lo que indicaría la «lógica económica»? Fundamentalmente, porque esa alianza ha sido enfrentada una y otra vez por otra —constituida básicamente por el sector popular y por las fracciones débiles de la burguesía urbana— que, a pesar de su subordinación económica, ha podido imponer políticamente condiciones suficientes como para que aquella alianza no pudiera sostenerse más allá del corto plazo. En el contexto latinoamericano esta ha sido una de las originalidades de la Argentina (y, con sus características propias, del Uruguay), la que solo puede ser entendida a partir de la perspectiva histórica que hemos resumido en la secciones anteriores; pero aún nos falta introducir nuevos elementos para completar nuestro análisis.

Este es el momento de comenzar a referirnos a los procesos a partir de los cuales se han ido planteando esos dilemas y conflictos. Los periodos de bajos precios internos de los alimentos y de tasa de cambio estable han sido, no casualmente, los de mayor tasa de crecimiento del producto nacional, de distribución más igualitaria del ingreso y —hasta aproximarse al final del ciclo— de menor tasa de crecimiento de la inflación<sup>41</sup>. Pero también han conducido a una crisis de balanza de pagos que, a medida que se avecinaba, generaba la implantación de una serie de «controles» (sobre todo de precios internos y cambiarios) que, sin embargo, no logró impedirla. Desencadenada esa crisis, se la trató con una abrupta devaluación que (con la excepción que mencionaremos) implicó un correlativo aumento del precio interno de los exportables. Estas devaluaciones fueron parte de «programas de estabilización», que profundizaron los efectos recesivos y redistributivos de la devaluación mediante otras medidas (fuerte iliquidez, reducción del déficit fiscal, congelamiento de salarios y aumento de la tasa real de interés) tendientes, por una parte, a consolidar la transferencia de ingresos al sector exportador y, por la otra, a ajustar el nivel interno de actividad económica a la exigua situación de balanza de

pagos. Los impactos no solo fueron recesivos y distributivos, sino también inflacionarios (la *stagflation* no es ninguna novedad en la Argentina), sobre todo a través del alza del precio interno de los alimentos provocada por el aumento de su valor de exportación, del alza del precio de los bienes importados y del aumento de la tasa real de interés —en momentos en que, por el otro lado, se trataba de mantener congelados, o sistemáticamente rezagados, los salarios y la recesión aumentaba la desocupación—. En el corto plazo (y, como veremos, en estos procesos nunca hubo más que el corto plazo), la transferencia de ingresos hacia el sector exportador no indujo un aumento de la producción pampeana<sup>42</sup>; pero los «programas de estabilización», a pesar de producir los efectos exactamente inversos respecto de la inflación, tuvieron éxito en aliviar la crisis de balanza de pagos. Claro que ese éxito ocurrió por una vía muy diferente a la que se anunciaba en los discursos oficiales, en las «recomendaciones» del Fondo Monetario Internacional y en las declaraciones de las organizaciones de la burguesía pampeana: esto es, no por un aumento de la producción exportable, sino como consecuencia de la recesión, que disminuía la demanda de importaciones al mismo tiempo que aumentaba los excedentes (sobre todo de alimentos) exportables. Pero todo esto generaba resistencia entre los muchos castigados por estas políticas, al tiempo que el relativo desahogo de balanza de pagos resultante generaba presiones para que se adoptaran políticas de reactivación económica. Consiguientemente, el aumento de la liquidez, el relajamiento de los controles sobre el déficit fiscal, la disponibilidad de divisas, el crecimiento de la ocupación y los aumentos salariales terminaban la fase descendente del ciclo e inauguraban una fase ascendente. Pero esta se precipitaba hacia una nueva crisis de balanza de pagos<sup>43</sup>, a partir de la cual otra devaluación, y el consiguiente «programa de estabilización» inauguraban otra fase descendente...<sup>44</sup>.

No era económicamente inexorable que ocurrieran estos ciclos y —menos— que se repitieran. ¿Por qué ocurrieron, entonces? La respuesta a esta pregunta la hallaremos en el centro mismo del tema de las alianzas políticas y de los vaivenes del Estado argentino.

## **5. Péndulos**

Comenzamos por una observación. En cada una de las fases del ciclo, la gran burguesía urbana, basada precisamente en las condiciones que la convierten en fracción dominante ha jugado a ganador. Ya he señalado que —por lo menos— no la perjudican la devaluación y los «programas de estabilización» a la vez que, como apéndice directo o íntimamente vinculado al capital internacional, esa fracción es la que mejor percibe los costos y más teme la posibilidad de una cesación internacional de pagos<sup>45</sup>. Además, esa fracción es la más directamente interesada en que se alivie la crisis de balanza de pagos<sup>46</sup>, al tiempo que la libre transferibilidad internacional de capitales (que ese alivio permite y que los programas de estabilización ortodoxamente anticipan) aumentan aún más sus ventajas de acceso a un crédito internamente nunca tan escaso, y reabre los canales «normales» de transferencia de la acumulación hacia el centro del sistema del que —como fracción que es internamente dominante porque es la más internacionalizada<sup>47</sup>— es más intrínsecamente parte que cualquier otra. En el tramo final de la fase ascendente del ciclo, estos factores convierten a esa gran burguesía en aliada de la burguesía pampeana (y del conjunto del sector exportador) en su reclamo de las medidas que originan la fase descendente<sup>48</sup>.

Consiguientemente, ante el desencadenamiento de la crisis de balanza de pagos, la gran burguesía pendulaba hacia los intereses objetivos de la burguesía pampeana, propiciando y apoyando los «programas de estabilización» que transferían una gran masa de ingresos (fundamentalmente desde el resto del sector urbano) hacia la burguesía pampeana y —por supuesto— hacia los sectores comerciales y financieros ligados a la exportación de sus productos.

Pero los ya comentados efectos redistributivos y recesivos de esas medidas generaban la reacción de las fracciones débiles de la burguesía urbana y del conjunto del sector popular<sup>49</sup>, al tiempo que el alivio en la posición de divisas hacía factibles las medidas de reactivación económica reclamadas por estos. Ante ello, la gran burguesía urbana hizo una y otra vez lo que toda burguesía hace sin la tutela de un Estado que le induzca otros comportamientos: atendió a sus intereses económicos de corto plazo,

se montó en la cresta de la ola de la reactivación económica —de la que cabe suponer su posición le permitía beneficiarse privilegiadamente<sup>50</sup>— y «dejó hacer» las políticas de reactivación. Con lo cual esa fracción recorría un arco completo del péndulo, sumándose al conjunto del sector urbano y abandonando a la burguesía pampeana a un solitario lamento por el rápido deterioro de sus precios relativos<sup>51</sup>; de todo lo cual resultaron las grandes fluctuaciones de precios relativos observables en el gráfico 1.

Acabamos de describir un recurrente fenómeno —la pendulación de la gran burguesía—, pero todavía no hemos intentado explicarlo. Pero podemos desde ya agregar que esos desplazamientos, además de las consecuencias económicas que acabamos de anotar, tuvieron una consecuencia política de la mayor importancia: quebraron una y otra vez la cohesión interburguesa necesaria para la estabilización de su dominación política. Más precisamente fracturaron esa cohesión entre las dos fracciones «superiores» de esa burguesía (la oligopólica urbana y la pampeana), dotadas de importantes bases de acumulación propias y potencialmente capaces de «modernizar» el capitalismo argentino. Otro aspecto, no menos importante y del que pronto nos ocuparemos, es que esas pendulaciones no solo abrían «espacio» político para, sino también eran en buena medida consecuencia de, una alianza alternativa-burguesa, popular y obrera.

Insistamos antes sobre un punto central. La alianza de las fracciones «superiores» de la burguesía solo podría haber rendido fruto en caso de haber perdurado por el tiempo suficiente como para que hubiera avances significativos en la productividad pampeana y, de paso, para que hubiera avanzado aún más la concentración del capital urbano en beneficio de la gran burguesía. Este requisito temporal es el que fue violado por las fluctuaciones de precios relativos. Si bien esto señala la condición necesaria de estabilidad de los precios pampeanos, no prejuzga acerca del nivel de precios desde el que se podría haber inducido la transformación hacia un *agribusiness* de la burguesía pampeana. En la medida en que el énfasis recayó fuertemente sobre la mejora de ese nivel, se generaron los conflictos y pendulaciones que estamos analizando. Por otro lado, dicha transformación podría haber ocurrido con precios pampeanos relativamente deprimidos, como consecuencia de políticas que la hubieran forzado más estructuralmente. Ese ha sido el sentido de diversos proyectos

de gravar diferencialmente la tierra pampeana en función de la producción potencial confrontada con la real de cada explotación. Este camino, por supuesto conflictivo con la burguesía pampeana en su actual constitución, no lo es respecto del conjunto del sector urbano (en tanto no presupone una caída de sus precios relativos), y en el mediano plazo podría haber logrado el aumento de la producción pampeana. Sin embargo, los intentos de implementar diversas variantes del «impuesto a la renta potencial de la tierra» fracasaron repetidamente. Esto debe ser contrastado con lo ocurrido en época reciente en buena parte de los restantes países latinoamericanos, donde el Estado —impulsado por y engarzado con la gran burguesía— ha solido poder imponer la «modernización» de las regiones y de las clases dominantes agrarias<sup>52</sup>. Pero esas clases dominantes eran fundamentalmente clases regionales<sup>53</sup> y, aunque cayera temporariamente su producción, ninguna de ellas tenía la enorme incidencia sobre el total de las exportaciones que tiene la burguesía pampeana. Por eso otros Estados latinoamericanos han podido subordinar a esas clases y a los Estados regionales que ellas controlaban directamente, sin por ello bloquear los principales circuitos de acumulación de sus economías ni empeorar demasiado los problemas de balanza de pagos. El caso de la burguesía pampeana ha sido diferente. Ya he señalado su temprana condición de clase propiamente nacional, incluso en lo que hace a su directa vinculación —que los constituyó como tales— con el Estado nacional; esto significó que las luchas interburguesas no tuvieron su ámbito principal entre un Estado nacional y Estados regionales que perdían rápidamente su peso relativo frente al primero, sino en el interior mismo de un Estado nacional que se fracturaba continuamente por imposición de esas luchas. Además, la decisiva importancia de la producción pampeana para el conjunto de la economía y de las exportaciones —un aspecto del escaso peso de otras regiones en la Argentina— determinó que su «desaliento»<sup>54</sup> ante la caída de sus precios y los intentos de «reestructurarla» por mecanismos impositivos repercutieran de inmediato sobre la balanza de pagos —a la vez que la consecuencia de otra especificidad argentina, el paralelo aumento del consumo interno de los exportables, disminuía aún más las exportaciones potencialmente disponibles en el corto plazo, antes de que por cualquier vía hubiera aumentado la producción pampeana—. Con lo cual llegaba la crisis de balanza de pagos, cuyo alivio por medio de las devaluaciones implicaba no solo revertir los precios relativos, sino

también expulsar de la alianza gobernante a los sectores que habían impulsado la reactivación del ciclo. Lo cual implicaba que a partir de ese momento —mientras duraran los «programas de estabilización»— pesaban fuertemente al interior del Estado los intereses inmediatos de la burguesía pampeana. Y esta, por supuesto, aventaba toda posibilidad de «reestructurarla», centraba la cuestión alrededor del aumento de sus precios, y con eso sembraba las condiciones que llevarían algo después a una nueva reversión del ciclo. En otras palabras, aunque hace ya bastante tiempo que perdió su condición de vanguardia dinámica del capitalismo argentino, la burguesía pampeana conservó un grado, comparativamente inusitado, de centralidad económica y política. Ese grado fue suficiente —en la defensiva— para bloquear todo intento de «reestructurarla» y —ofensivamente— para montarse en la crisis de balanza de pagos para lograr, periódicamente, masivas transferencias de ingreso en su beneficio. Entretanto, y como consecuencia de todo esto, los canales de acumulación de capital en la Argentina entraban en recurrentes corto circuitos y el Estado bailaba al compás de estos vaivenes de la sociedad civil.

Esto tuvo mucho que ver con algunas de las características del periodo iniciado en 1966, especialmente con la política económica seguida entre marzo de 1967 y mayo de 1969, durante la gestión como ministro de Economía de Adalberto Krieger Vasena, quien llevó a cabo, con toda diaphanidad, una política consonante con la gran burguesía. Esto entre otras cosas implicó que por primera vez una gran devaluación no beneficiara al sector pampeano-exportador. Por el contrario, la devaluación de marzo de 1967 (equivalente al 40 % del valor del peso) fue apropiada íntegramente por el Estado, por medio de retenciones establecidas por un porcentaje equivalente sobre el valor de las exportaciones de productos pampeanos, y utilizado en un sustancial aumento de las inversiones estatales en infraestructura física. Al mantener fijo el precio en pesos de la producción pampeana, esa retención permitió deprimir los precios internos de los alimentos, como puede observarse en los datos correspondientes del gráfico 1. También hizo posible no solo una rápida reducción de la inflación, sino también —en contraste con los otros casos de autoritarismo burocrático— que solo se produjera una moderada caída de los salarios industriales ( *cf.* los datos de los gráficos 2 y 3).

Gráfico 2. Inflación en la Argentina, 1956-1976\*

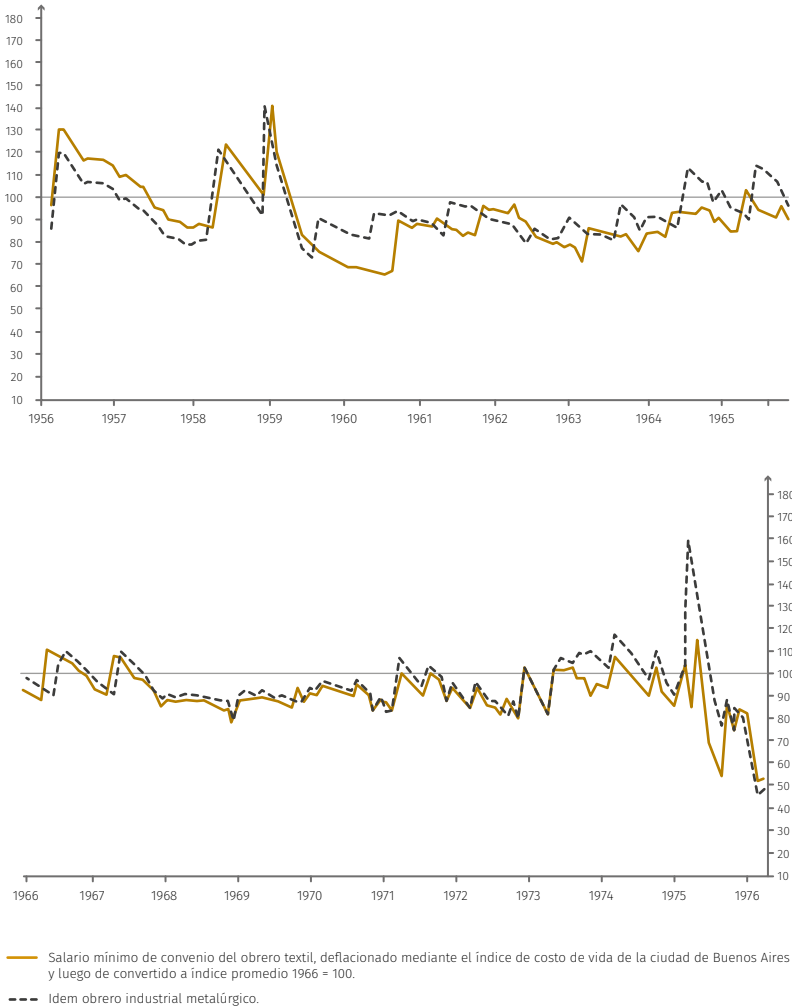


\*Porcentaje de aumento del índice del costo de vida en la ciudad de Buenos Aires. Por ciento cada mes respecto del mismo mes del año anterior. Nota: Los puntos máximos en las partes en que se interrumpe la graficación por problemas de escala son de 126,9 % (1959) y 776,0 % (1976).

Fuente: Ministerio de Economía: Boletín Trimestral de Estadística y Boletín Mensual. Costo de Vida. Ambos Buenos Aires; diversos números y años.



Gráfico 3. Series mensuales de salarios industriales seleccionados, 1956-1976 (En valores constantes, índice promedio 1966 = 100)



Advertencia: El indicador aquí utilizado no es un dato adecuado para determinar el nivel de estos salarios, pero permite aproximar las fluctuaciones periódicas.

Fuente: Ministerio de Trabajo: Boletín de Estadísticas Sociales, y Ministerio de Economía: Boletín Trimestral de Estadística y Boletín Mensual Salarios de Convenio. Todos ellos Buenos Aires, varios números y años.

Pero ni siquiera entonces esta situación pudo mantenerse y, como puede verse en el gráfico 1, a partir de 1970, los precios pampeanos (en especial los de la carne) rebotaron hasta alcanzar en 1971-1972 un muy alto nivel. Este fue el único intento claro y sostenido de la gran burguesía por «reestructurar» a la burguesía pampeana<sup>55</sup> subordinándola a su propia acumulación. Pero el resultado fue que esta última quebrara desde adentro la cohesión del Estado burocráticoautoritario y ayudara a un colapso político y económico impulsado «desde afuera» por otros sujetos sociales<sup>56</sup>. Si esto marcó los límites de una imposición unilateral de supremacía de la gran burguesía sobre la pampeana, la historia de las anteriores devaluaciones —con la transferencia de su producido a la segunda y al sector exportador ligado a ella— por su parte había señalado, al producirse poco después el péndulo de la gran burguesía hacia el polo urbano, que ya era imposible volver a los «viejos buenos tiempos» de supremacía de la burguesía pampeana<sup>57</sup>.

## **6. La alianza defensiva**

Si la centralidad económica y política de la burguesía pampeana marca una importante diferencia respecto de los otros casos latinoamericanos y sus clases agrarias, otra no menos importante surge del mayor grado de indefensión política en que se han hallado en estos las fracciones más débiles (y netamente nacionales) de la burguesía urbana ante los avances de la gran burguesía. La expansión de la estructura dominante, oligopólica e internacionalizada, de estas economías, no se ha hecho sin castigar diversas franjas del capital nacional ni de aumentar su debilidad frente al capital internacional y al Estado. Esto ha producido quejas y crujidos, pero hasta ahora no se ha traducido en una acción política que desafíe seriamente ese patrón de desarrollo. No ha ocurrido así en la Argentina. La razón de la comparativamente mayor capacidad política de la burguesía local en la Argentina no se halla tanto en ella misma como en las características del sector popular y —un aspecto de lo mismo— en el mayor grado de homogeneidad nacional del caso argentino respecto de los restantes latinoamericanos. Un sector popular urbano más débil, menos organizado y menos autónomo, originado en un gran peso de las regiones marginales y en las numerosas repercusiones de una distribución general de recursos significativamente más desigual (entre esas zonas y el centro,

e interna al centro mismo, como ya he anotado), despoja a las fracciones débiles de la burguesía latinoamericana del importantísimo aliado que tuvieron en la Argentina. Este es un punto crucial.

Porque no se trata solo de que en la Argentina haya habido un sector popular dotado de mayor autonomía y capacidad organizativa que los de buena parte del resto de América Latina<sup>58</sup>. Ocurre también que el mecanismo por el cual podría forjarse la alianza a mediano y largo plazo de las fracciones superiores de la burguesía (supuesto que la centralidad de la burguesía pampeana ha impedido, por otro lado, que la gran burguesía la subordinara unilateralmente), pasa por el aumento y estabilización del precio relativo de los principales alimentos internos. Ese aumento dio al sector popular un blanco preciso para su acción política, que ha atascado la esclusa que podría haber conectado los circuitos de acumulación de aquellas dos fracciones. Pero si bien estas son condiciones necesarias, no son todavía suficientes. Para dar cuenta de la especificidad que nos ocupa hay que ver también cómo esa acción del sector popular se engarzó con los intereses objetivos y la acción política de las fracciones débiles de la burguesía urbana.

Estas fracciones suelen ser duramente castigadas por las recesiones subsiguientes a las devaluaciones y a los «programas de estabilización». Supuesto un alivio de la balanza de pagos, su interés inmediato consiste en un nuevo impulso de reactivación económica, que resulta de políticas que aumentan la ocupación, la liquidez, la disponibilidad de créditos, y que —en general— vuelven a hacer cumplir un papel expansivo a las actividades del Estado. Ese efecto también resulta directamente de los aumentos de salarios; no es sorprendente que esta burguesía trabajo-intensiva apoye esos aumentos si se consideran los costos aún mayores que le implica la recesión. La concurrencia con los sindicatos en el reclamo de aumento de salarios es, además, la prenda que esta burguesía entrega al sector popular para forjar la alianza<sup>59</sup>. Esta burguesía —más o menos débil y más o menos castigada por la expansión del capital oligopólico e internacionalizado— existe en los otros países latinoamericanos, pero solo en la Argentina encontró un aliado popular dotado de capacidad propia de acción y de intereses inmediatos altamente compatibles con los de aquella<sup>60</sup>.

Los principales sustentos organizacionales de esta alianza han sido la CGE, la CGT y la conducción nacional de los principales sindicatos. Su primera, principal y tal vez última expresión ha sido el peronismo. No fue la única, ya que —sobre todo en los periodos en que el peronismo fue proscripto— se canalizó en otros partidos y, al interior del Estado, en diversas corrientes «nacionalistas». Y su bandera ha sido la defensa del mercado interno, en el doble sentido de impulsar su nivel de actividad y de acotar la expansión del capital internacional.

Las características de este sector popular y de esta burguesía local no pueden ser entendidas tomando a uno y otra aisladamente. Ha sido su conjunción en el efecto multiplicativo de aquella alianza la que le permitió imponer una y otra vez la satisfacción de demandas inmediatas —hacia las cuales también pendulaba la gran burguesía—. Podemos ahora examinar las características y consecuencias principales de esta alianza.

(1) La alianza fue esporádica pero recurrente. Solo apareció con nitidez, y con alto grado de coordinación táctica, en las fases descendentes del ciclo, cuando el reclamo de aumentos salariales y de diversas medidas para aliviar «la asfixia del pequeño y mediano empresariado nacional»<sup>61</sup> concurrían a la reactivación del mercado interno a costa del sector agropecuario-exportador. Cuando el ciclo se reactivaba la alianza se diluía, en parte debido a los intentos de esa fracción y de los sindicatos por negociar —individual y corporativamente— ventajas específicas con el Estado y con la gran burguesía, en parte debido a que aquella coincidencia inmediata de intereses daba paso a los efectos de clivajes más «normales» entre estas clases.

(2) La alianza fue defensiva. Surgió contra las ofensivas de las fracciones superiores de la burguesía, postulando una vía «nacionalista» y «socialmente justa» de desarrollo que implicaba pasar por alto lo que era incapaz de problematizar como meta de su acción: la condición ya profundamente oligopólica e internacionalizada del capitalismo del que eran sus componentes económicamente más débiles. Fue defensiva, porque el triunfo de esta alianza se agotaba en sí mismo sin llegar a un sistema alternativo de acumulación; todo lo que lograba era sacar al ciclo

de su fase descendente y lanzarlo a su fase ascendente, en condiciones que provocaban ineludiblemente su reiteración.

(3) Pero, aunque defensiva y condenada a que sus victorias fueran el cumplimiento y no la salida del ciclo, esta alianza fue sumamente exitosa. Su historia es la de repetidas victorias de anulación de los «programas de estabilización», de acotamiento de la expansión interna del capital internacional, de lanzamiento de nuevas fases de reactivación económica y de nuevos «desalientos» de la burguesía pampeana ante la caída de sus precios. Difícilmente pueda extrañar, entonces, que las series de salarios muestren un comportamiento no menos errático que las de los precios pampeanos; sus picos son el resultado de luchas que concretaron aquellas victorias —que, sin embargo, como puede verse en el gráfico 2, no tardaban en precipitarse en las fuertes caídas que muestra esta serie—.

Como se desprende de lo que ya hemos dicho, los periodos de alza de los salarios fueron también los de mayor tasa de crecimiento del producto nacional y, en general, de mayor tasa de rentabilidad del conjunto de la burguesía industrial, aunque ella también sujeta al proceso que determinó las fluctuaciones ya observadas, experimentó fuertes vaivenes<sup>63</sup>. En un plano más agregado, la consecuencia de estos procesos puede apreciarse en un fenómeno que descubre así su naturaleza tan intrínsecamente política como económica: la inflación que, como puede verse en el gráfico 3, es aún más notable por sus fluctuaciones —espejo de las que hemos analizado en otros planos— que por su alto nivel tendencial.

En un sentido más profundo, la alianza defensiva fue victoriosa porque impidió que se prolongara la fusión entre las dos fracciones superiores de la burguesía. La gran burguesía, cuando llegó el momento de contrapesar sus beneficios inmediatos en una nueva reactivación de la economía, contra el abismo político que hubiera implicado seguir acompañando a la burguesía pampeana y al sector exportador cuando el resto de la sociedad civil se había fusionado en su contra, optó siempre por «dejar hacer» las políticas que iniciaban una nueva fase ascendente. Una y otra vez, la alianza defensiva quebró «desde abajo» —políticamente— la cohesión de las clases dominantes y —económicamente— la única alianza ofensiva que en este capitalismo pudo —sin entrar todavía a considerar el problema del

Estado— haber implantado un sistema de acumulación que implicara la salida de sus ciclos.

(4) La alianza fue policlasista, en el sentido específico de que incluía al sector popular (con un fuerte peso obrero) y a un fundamental componente burgués. Sus recurrentes éxitos estuvieron basados en esa conjunción. Pero, por otra parte, esto determinó que su orientación fuera nacionalista<sup>63</sup> y capitalista. Su carácter policlasista, tejido alrededor de una coincidencia táctica para el logro de metas tan precisas como las ya comentadas, tuvo consecuencias fundamentales. Entre ellas, dio base popular a las demandas de la burguesía débil. Esta, con sus reclamos de aumentos salariales y sus públicos acuerdos con los sindicatos, apareció como una fracción «progresista» que, en contraste con las orientaciones «eficientistas» de la gran burguesía y con el arcaísmo de la «oligarquía terrateniente», parecía encarnar la posibilidad de un «desarrollo socialmente justo». En cuanto al sector popular (especialmente, los sindicatos y la clase obrera), la condición policlasista de la alianza le dio acceso a recursos y a medios de difusión con los que de otra manera difícilmente hubiera contado. Y, sobre todo, el componente de respetabilidad burguesa que la alianza entrañaba hizo más difícil el control que se ha aplicado a otros sectores populares cuando han actuado aislados y/o en función de otras metas. Por eso señalé arriba que el impacto de esta alianza resultó del efecto multiplicativo de la concurrencia de sujetos sociales que tienen una base propia de recursos (resultado sobre todo de un origen histórico que, como vemos, siguió repercutiendo) y que pudieron coincidir en metas de corto plazo muy concretas y operacionales (resultado sobre todo de las particularidades de las exportaciones y del sector agropecuario argentino). En los otros países latinoamericanos, la ausencia de estas condiciones conjuntas ha implicado que la burguesía local careciera de sustentos populares y que el sector popular (más débil, además, por el mayor grado de heterogeneidad intranacional) no fuera políticamente protegido por un activo aliado burgués. Esto a su vez ha permitido en estos casos que la gran burguesía avance arrasadoramente, encontrando —claro está— protestas y conflictos, pero no los límites y las pendulaciones que esta particular alianza le impuso en la Argentina.

(5) La alianza defensiva quedó encerrada dentro de parámetros capitalistas, como resultado de su carácter intrínsecamente policlasista.

Esto ayuda a entender por qué el principal canal político de esa alianza, el peronismo, tampoco transpusiera esos límites. Pero esto también resultó de la experiencia reiterada de la victoria y de las subsiguientes derrotas. La activación política del sector popular atrás de las metas de la alianza defensiva, la protección que le acordaba su componente burgués y los cambios de políticas estatales que logró implicaron por un lado un aprendizaje realimentante de esa activación y, por el otro, la solidificación de las bases organizacionales —sobre todo los sindicatos— desde las que se articulaba. Veamos esto un poco más de cerca.

(6) En cuanto al aprendizaje, este fue función de la fresca memoria de anteriores movilizaciones que lograron revertir la situación salarial y el nivel general de actividad de la economía. Y esta memoria tuvo repetidas ocasiones de actualizarse cada vez que se producía un nuevo giro descendente del ciclo. Esa memoria era, también, la del bajo poder disuasivo de controles que se quebraban en el momento en que el Estado, indicando un desplazamiento de las alianzas gobernantes, lanzaba las políticas de reactivación. Todo esto realimentaba la capacidad y la disposición de activación política del sector popular, pero también llevaba a una no menos repetida experiencia de derrota: los periodos de baja de salarios, de aumento de la desocupación y de expulsión de los voceros de la alianza defensiva de la alianza gobernante. Pero —en contraste con el diáfano estímulo implicado por el alza del precio de los alimentos y la caída del salario real—, aquel momento de reversión ocurría por problemas (como la crisis de balanza de pagos) y a través de mecanismos (como la devaluación y la restricción de la liquidez de la economía) mucho más difíciles de captar en su funcionamiento e impactos. El beneficio que derivaba de ellos para la burguesía pampeana y para el sector exportador, así como el ostensible apoyo inicial que prestaba la gran burguesía a cada reversión del ciclo hacia su fase descendente, fomentaba la hostilidad del conjunto del sector popular contra aquellos y contra lo que implicaban de internacionalizado y de *big business*. A la vez, y por las razones que espero ya sean claras, la alianza no salía de los parámetros ya mencionados. Con ello la explicación de la necesidad de triunfar una y otra vez para volver a ser derrotados tendía a una visión mítica de conspiraciones de «grandes intereses» que tenían una mágica capacidad para derrotar al «pueblo» y trabar el «desarrollo».

La tensión implícita en todo esto tendía a dispararse en unos en dirección a una fuerte radicalización hacia la derecha y en otros hacia un cuestionamiento de los parámetros mismos de la situación. Pero contra estas tendencias operó una gran fuerza centrípeta: el velo que cubría las reales articulaciones del problema era que —como la CGT, la GCE y el peronismo no se cansaron de repetirlo— desde 1955 se había impedido que entre ellos realizaran la versión de desarrollo que, «puesta del lado del pueblo» y ejerciendo un amplio control del Estado, parecía ofrecer la burguesía local. La esperanza de armonización de lo «popular y nacional» contra la «oligarquía terrateniente» y los «monopolios internacionales», que parecía demostrada por las coincidencias de corto plazo de la alianza defensiva, se expresó en la inusitada vigencia histórica del peronismo y formó la gran ola que en 1973 lo devolvió al gobierno. Para que esto ocurriera fue necesario, además, que en el periodo precedente la gran burguesía ignorara los límites de su supremacía y pretendiera imponerla unilateralmente, incluso sobre la burguesía pampeana. Las grandes explosiones sociales de 1969-1970 sellaron la derrota de este intento y forzaron, impulsado por una gran activación popular, el repliegue político de la gran burguesía que —por primera vez, aunque por poco tiempo— dejó en 1973 de ser parte de la alianza gobernante. Solo entonces podía ponerse a prueba por la positiva la alternativa que los principales portavoces de la alianza defensiva creían implicar.

(7) Más que de ciclos conviene ya hablar de espirales, en tanto —sobre todo políticamente— cada una de estas idas y vueltas, con su historia de triunfos y derrotas siempre provisionarias, fue agudizando los conflictos en los que se alimentaban. Sus actores no fueron clases, fracciones y organizaciones que conservaban, más allá de esas luchas, sus características «estructurales». De lo que hemos hablado aquí es, desde este ángulo, de la constitución política, organizativa e ideológica de las clases y fracciones en juego —ellas se fueron haciendo y transformando, durante y en medio de este patrón de alianzas y oposiciones—. En particular, el sector popular y la clase obrera encontraron en los sindicatos y —políticamente— en el peronismo, modalidades de constitución organizativa, ideológica y política que correspondían cercanamente a los vaivenes y a los límites de la situación. La movilización atrás de las demandas de la alianza defensiva, con sus metas precisas y su marco policlasista, obtuvo muchas veces un



triunfo espectacular. Esto permite entender la particular combinación de una impresionante movilización popular con un economicismo de demandas que incluso recalcó —en prenda de alianza con la burguesía local— su rechazo a todo camino que pudiera implicar un salto de afuera del capitalismo. Fue, precisamente, ese militante economicismo el que, al entrar en fusión con las fracciones débiles de la burguesía, permitió las reiteradas victorias defensivas.

Por otro lado, los momentos de victoria política y de reversión —en cualquier dirección— del ciclo económico eran aquellos en que los actores en ese momento «ganadores» asaltaban al Estado buscando fortalecer allí posiciones institucionales desde las que —como lo enseñaba una experiencia de la que tenían notoria conciencia— se pudieran librar, cuando la situación virara nuevamente, las futuras luchas. Por supuesto, los sindicatos no fueron excepción a esto; la historia de la alianza defensiva es también la de la extracción al Estado de importantes ventajas institucionales por parte de aquellos. Estas, a su vez, reforzaban la posibilidad de volver a movilizar al sector popular. Ellas también permitían que los sindicatos abarcaran a la clase de una densa red organizacional y la canalizaran una y otra vez hacia un militante economicismo hacia la alianza policlasista y hacia la esperanza pendiente de la otra vía capitalista que anunciaba —en un plano político que se ligaba íntimamente con este<sup>64</sup>— el peronismo.

(8) Estas fusiones multiplicativas de la alianza defensiva eran las que empujaban a la gran burguesía a abandonar a la burguesía pampeana a un solitario lamento por la caída de sus precios. Abrían, por una parte, el impulso hacia la reactivación económica y, por la otra, el abismo político de una movilización «nacional y popular» que de alguna forma tenía que ser reabsorbida. Al pendular en un momento hacia la burguesía pampeana y, momentos después, al apoyar el lanzamiento de una nueva fase ascendente del ciclo, la gran burguesía no solo optimizó en cada fase sus intereses económicos de corto plazo. También logró ser el único miembro estable de la alianza gobernante. Claro que en una fase lo era en conjunción con la burguesía pampeana y en la otra se encaramaba sobre la alianza defensiva. No dejó de ser la fracción dominante, pero las particulares condiciones que hemos reseñado implicaron que su dominación se desplazara continuamente en ese movimiento pendular.

Al mismo tiempo, y por las mismas razones, los canales de acumulación entraban en repetidos corto circuitos.

En estas condiciones, el capitalismo argentino tenía que girar mordiéndose la cola en espirales cada vez más violentas. Estas claves permiten entender a la Argentina como algo menos surrealista —aunque posiblemente más complicado— que lo que aparece en la superficie de su «inestabilidad política» y de su errático «desarrollo».

Como supongo será claro, si en todo esto estábamos hablando de la constitución de las clases, también lo estábamos haciendo del Estado. Es desde esta perspectiva —que parte de, y vuelve a, la sociedad civil— que debe plantearse el problema del Estado; incluso, y claramente como pocos, el del Estado argentino.

## **7. Estado**

Ya me he extendido demasiado. Solo puedo añadir algunas reflexiones indispensables. Como está implícito en todo lo ya dicho, por «Estado» entiendo no solo un conjunto de instituciones (o «aparatos»). Incluyo también —y más fundamentalmente— el entramado de relaciones de dominación «política» (en tanto actuado y respaldado por esas instituciones en una sociedad territorialmente delimitada), que sostiene y contribuye a reproducir la «organización» de clases de una sociedad. Acerca del Estado como aspecto específico de la dominación ya he dicho bastante, por la negativa, respecto del caso argentino. Los penduleos de la gran burguesía y sus dificultades para subordinar al conjunto de la sociedad civil son indicación palpable de una continuada crisis de dominación política. También lo es su contrafaz, las recurrentes y parcialmente victoriosas fusiones de la alianza defensiva. De esto nació una democratización por defecto, que resultaba de las dificultades para imponer la «solución» autoritaria que siguió siendo buscada afanosamente, porque en ella parecía radicar la posibilidad de sacar al capitalismo argentino de sus espirales y de «poner en su lugar» a las clases subordinadas.

He hablado de «alianza gobernante», término con el que aludo a la que impone, a través del sistema institucional del Estado, políticas conformes a las orientaciones y demandas de sus componentes. Los péndulos que hemos estudiado fueron el resultado inmediato de políticas estatales que precipitaban sus fases ascendentes y descendentes. A su vez, esas cambiantes políticas respondieron a una extraordinaria fluidez de las alianzas gobernantes, que se transformaban al compás y como consecuencia de los cambios de relaciones de fuerzas que subyacían al lanzamiento de una y otra fase. Ciertamente, la gran burguesía fue el miembro estable de las alianzas gobernantes, pero cada fase estaba marcada por la temporaria salida de sus anteriores «socios» y por su enganche en un diferente (y escasamente congruente con el anterior) circuito de acumulación. Por eso las políticas estatales no solo fueron cambiantes; además casi nunca fueron realmente implementadas, porque no tardaban en ser revertidas por la dinámica de una sociedad civil que marcaba el ritmo que el Estado bailaba.

Este fue un Estado recurrentemente arrasado por cambiantes coaliciones de la sociedad civil. En su nivel institucional, las pendulaciones fueron como grandes mareas que por un momento cubrían todo y que, cuando se replegaban, arrastraban consigo «pedazos» de ese Estado —ellos serían bastiones útiles para armar la nueva ola que no mucho después expulsaría a los que acababan de forzar el repliegue—. De esto resultó un aparato estatal extensamente colonizado por la sociedad civil. En él no solo se aferraban las fracciones superiores de la burguesía, sino también sus fracciones más débiles y parte de las clases subalternas —otra fundamental diferencia respecto del resto de los casos latinoamericanos, que solo puede entenderse como consecuencia de las que hemos ido señalando en las páginas anteriores—. Las luchas de la sociedad civil se interiorizaban en el sistema institucional del Estado en un grado que expresaba no solo el peso de las fracciones superiores de la burguesía, sino también las particulares circunstancias que daban gran capacidad de resistencia y de victoria parcial a la alianza defensiva. Como consecuencia de esto, ese Estado colonizado fue también un Estado extraordinariamente fraccionado, que reproducía al interior de sus instituciones la democratización por defecto de una sociedad civil que encontraba allí palancas para seguir empujando sus espirales.

Ese Estado no podía «tomar distancia» respecto de las demandas y de los intereses inmediatos de cada alianza gobernante, por lo que solo pudo reforzar los impulsos que nos han ocupado en este trabajo. Fue, por eso, un Estado débil. Como sostén del sistema general de dominación, por su continuo (y creciente) aflojamiento implicado por las movilizaciones del sector popular y el «poder de negociación» de los sindicatos. Como sistema institucional, por su colonización y fraccionamiento. Esto determinó que se bloqueara una salida posible de los ciclos: el desplazamiento hacia un capitalismo de Estado. Para ello no hubo —por las mismas razones que hemos analizado en este trabajo— el aparato burocrático medianamente estable y consolidado, y dotado de grados de libertad no despreciables frente a la sociedad civil, que hubiera sido el requisito para ello. Si, de nuevo por las mismas razones, esta condición necesaria no podía estar dada *ex ante* de cada cambio de alianza gobernante, tampoco podía emerger durante la precaria conflictualidad en que esta debía desenvolverse. Otro gran obstáculo surgía de que, en el periodo de fusión de la gran burguesía con la burguesía pampeana, los «programas de estabilización» entrañaban un periodo de ofensiva «antiestatista». Ella no solo apuntaba a cortar drásticamente el déficit fiscal, sino también a desmantelar los avances que en esa dirección podían haberse producido en la fase anterior, cuando la alianza defensiva había sido parte de la gobernante. Esos intentos sirvieron para bloquear cualquier tendencia hacia un capitalismo de Estado, al desarticular las instituciones que podían impulsarla y al desalojar a los «técnicos» que podían llevarla a cabo, sustituyéndolos por otros que desde el Estado se sumaban —mientras durara la alianza gobernante que los sostenía— a decisiones «antiestatistas». En añadidura, las tendencias hacia el capitalismo de Estado que entrañaba la alianza defensiva encontraban su límite interno en las ambivalencias (y, frecuentemente, la oposición) del aliado estable de la alianza gobernante —la gran burguesía—. Y, por supuesto, también tropezaban con el muro interpuesto por la extinción del impulso ascendente del ciclo y su reversión hacia un nuevo periodo «antiestatista». No hubo mínima estabilidad en la alianza gobernante que contenía, al menos, algunos componentes consonantes con el capitalismo de Estado; viable o no, esta posibilidad quedó bloqueada *ab initio* por la dinámica de esta sociedad civil<sup>65</sup>.

Acatando la terminología corriente se puede decir, entonces, que en sus dos planos el Estado argentino del periodo que hemos analizado fue un caso de sumamente baja autonomía relativa. Su particularidad es que no solo se movió fundamentalmente al compás de las fracciones superiores de la burguesía, sino que también expresó los flujos y reflujos de clases subalternas que pivotaban en su alianza con las fracciones más débiles de las clases dominantes. El límite de esta alianza (y, por lo tanto, el dato que muestra que esto no debe ser confundido con el lecho de Procasto de una «igualdad» entre esas fuerzas) fue que, por una parte, esta alianza debía compartir la alianza gobernante con la gran burguesía, y, por la otra, que solo podía ser defensiva.

¿Podía esta alianza llegar a ser gobernante por sí sola, con exclusión de la gran burguesía (y, por su supuesto, de la pampeana)? Solo un crudo mecanicismo podría llevar a creer que eso era imposible porque contenía lo más débil y lo menos capitalista del capitalismo argentino. De hecho, eso ocurrió en 1973, cuando la alianza defensiva logró una tan extraordinaria como pírrica victoria.

## **8. Epílogo provisional**

El experimento iniciado en 1966 fue, por un lado, el gran intento de reconstituir mecanismos de acumulación que subordinaran el conjunto de la sociedad a la gran burguesía, y, por el otro, necesaria y correlativamente, de implantar un sistema de dominación política que, dando un giro de ciento ochenta grados, se impusiera conquistadoramente sobre la sociedad civil. Ya he mencionado el colapso de ese intento y cómo esto abrió paso, por primera vez, para que la alianza defensiva conquistara el sistema institucional del Estado sin compartirlo con la gran burguesía. Esta historia reciente no puede hacerse aquí. Pero es necesario señalar que esa alianza solo pudo ignorar brevemente la supremacía económica de la gran burguesía y de la burguesía pampeana; basta mirar los datos ya presentados para ver cómo, tras una breve tregua en 1974, sus fluctuaciones volvieron a repetirse mucho más violentamente. Ya antes de la muerte del general Perón, el contenido intrínsecamente defensivo de esa alianza se había mostrado intergiversablemente. La vieja crisis se reprodujo con gravedad inusitada y la burguesía local tuvo que abandonar el barco sin

poder evitar que sus organizaciones se hundieran con él. Por otro lado, la exacerbación del «poder sindical» no pudo ir más allá de repetir, con un peso que la retirada de la burguesía local hizo aún mayor, las prácticas que lo habían constituido en lo que era: agresivo economicismo y búsqueda de nuevas ventajas institucionales —pero ahora desde el corazón mismo del sistema institucional del Estado—. Esta pesada herencia de las victorias que lo habían llevado allí, por una parte abrió amenazantes hiatos hacia su propia clase y, por la otra, generó reacciones que cuestionan frontalmente la nada despreciable autonomía que los sindicatos —y, de rebote, el sector popular— mantuvieron a lo largo de este complejo proceso.

La muerte de Perón, una particular irracionalidad palaciega y una violencia que se realimentaba velozmente contribuyeron a sacudir hasta sus cimientos a una sociedad que aceleraba las espirales de su crisis; lo mismo hicieron con un Estado que fracasaba ostensiblemente en garantizar la reproducción de ese capitalismo. Pero a aquellos factores subyacía el hecho de que cuando la alianza defensiva logró, por fin, ser por sí sola la alianza gobernante, tropezó con sus propios límites; las mismas razones que la habían llevado a ese extraordinario triunfo precipitaron una inmensa catástrofe. Junto con esto, la gran promesa pendiente de la vía «nacionalista» y «socialmente justa» de desarrollo fue, finalmente, sometida a prueba por la positiva —y, por su parte, muchas de las tensiones centrífugas de la alianza defensiva se dispararon violentamente en opuestas direcciones—.

El gran triunfo de la alianza defensiva condujo, en síntesis, al paroxismo de la crisis política y económica, al reflujo de la ideología nacionalista, a la implantación de un nuevo Estado y a la disolución o intervención de las principales organizaciones del sector popular y de la burguesía local. Con todo lo cual, y por primera vez, los sustentos políticos, ideológicos y organizacionales de la alianza defensiva han sido puestos entre paréntesis. Esto ha hecho posible que actualmente las fracciones superiores de la burguesía tanteen una reacomodación a largo plazo sobre bases que presuponen una relación más igualitaria —entre ellas— que las de 1968-1969; el reverso de la moneda —y su requisito— es, precisamente, la dispersión de la alianza defensiva. Esto no implica que no pueda reforjarse esta alianza ni que la Argentina ya no retornará a las espirales que hemos estudiado. Pero para que ello ocurra la burguesía local tendría

que emprender un azaroso camino de Damasco hacia el sector popular, y no es seguro que para entonces este siga enmarcado por las coordenadas ideológicas y políticas que cimentaron a la alianza defensiva antes de su grande y catastrófica victoria.

El actual gobierno de las Fuerzas Armadas se ha inaugurado anunciando la terminación del periodo iniciado en la década de 1950. Esto lo han dicho todos los gobiernos, pero es la primera vez que es posible que así sea. En ese caso la historia no se habrá detenido, pero los conflictos que la tejen ya no serían los que hemos analizado aquí.

## Notas

\* Título original "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, Vol. 16, N.º 64, Enero-Marzo 1977, pp. 523-554. **Reproducción autorizada.**

\*\* Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires. Presentado en el Simposium sobre Estado y Desarrollo en América Latina, Universidad de Cambridge, 12-16 de diciembre de 1976.

1. Para una caracterización ya publicada de este tipo de Estado, cf. GUILLERMO O'DONNELL: «Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio del Estado burocráticoautoritario». *Documento CEDES/G.E. CLACSO N.º 1*, Buenos Aires, 1975. Un ejercicio previo, que hoy me parece en diversos sentidos insuficiente, en GUILLERMO O'DONNELL: *Modernización y autoritarismo*. Editorial Paidós, Buenos Aires, 1972.

2. Desde una concepción que considera *per se* preferible cualquier dominación sobre la «inestabilidad política», esto no puede sino parecer consecuencia de una patología particularmente aguda. El inventario de los trazos psicológicos de las «masas y las elites» que conformarían esa patología ha sido una de las ocupaciones favoritas de influyentes corrientes de las ciencias sociales (cf. entre muchos otros JEAN KIRKPATRICK: *Leader and Vanguard in Mass Society*, The Mit Press, Cambridge, EE.UU., 1971) y de los apocalípticos lamentos de la derecha argentina. Tampoco han aportado mucho ciertas visiones del problema de la dependencia como un *deus ex machina* al que solo basta invocarlo para explicarlo todo (sobre este punto nada mejor que leer las críticas de FERNANDO H. CARDOSO en «Uses and abuses the consumption of dependency theory in the United States», trabajo presentado al Congreso de la Latin American Studies Association, New Orleans, 1976). Han sido más fructíferas las reflexiones sobre el «empate» de fuerzas políticas y sociales en la Argentina, sobre todo las que lo han ligado con la problemática gramsciana de la crisis de hegemonía (cf. JUAN C. PORTANTIERO: «Clases dominantes y crisis política en la Argentina», en OSCAR BRAUN (comp.): *El capitalismo argentino en crisis*. Siglo XX, Buenos Aires, 1973, págs. 73-118). Pero más allá de la descripción de ese «empate» y del trazado de algunas de sus

consecuencias, el interrogante que queda en pie —y a cuya respuesta querríamos contribuir— es qué es lo que ha generado las relaciones de fuerzas que habrían producido ese «empate».

3. El concepto de «amenaza» se refiere al grado en que las clases y actores dominantes internos y externos consideraron que era inminente, y voluntariamente buscada por los liderazgos políticos del sector popular, la ruptura de los parámetros capitalistas y de las afiliaciones internacionales de nuestros países. Cf. «Reflexiones...», ob. cit.

4. Defino como «burguesía doméstica» al conjunto de fracciones de la burguesía urbana que controla empresas de propiedad total o mayoritariamente nacional. La definición excluye, por lo tanto, a las subsidiarias de empresas transnacionales radicadas localmente y a la burguesía agraria (dentro de la cual nos ocuparemos de la burguesía pampeana). La burguesía doméstica debe a su vez ser desagregada, ya que incluye desde las capas más débiles y plenamente nacionales de la burguesía urbana hasta empresas oligopólicas e íntimamente conectadas —por diversos mecanismos que no es necesario analizar aquí— con el capital internacional. Cortando analíticamente de manera diferente, más adelante hablaremos de «gran burguesía» (urbana), refiriéndonos al conjunto formado por las filiales de empresas transnacionales y por esa «capa superior» de la burguesía doméstica. «Abajo» de la gran burguesía queda entonces lo que llamaremos la «burguesía local» o simplemente «débil», formada por capitalistas que controlan empresas no oligopólicas, de menor tamaño y (casi siempre) de menor densidad de capital que la de la gran burguesía y que, además, no suelen tener conexiones directas con el capital internacional —que las fracciones más débiles de la burguesía sean también las más auténticamente nacionales» es una de las características centrales del «desarrollo asociado» (cf. FERNANDO H. CARDOSO: *Estado y sociedad en América Latina*, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972) de los capitalismo más «avanzados» de América Latina—. Más adelante también nos referiremos a la Confederación General Económica (CGE), organización que a lo largo del periodo a analizar invocó (aunque con ambigüedades en las que no podremos detenemos aquí) la representación de los intereses de la burguesía local. Para concluir con estas aburridas pero indispensables precisiones cabe aclarar que cuando hablamos de «sector popular» nos referimos a la clase obrera y a las capas empleadas y sindicalizadas de los sectores medios, y que la Confederación General del Trabajo (CGT) es la organización a nivel nacional de los sindicatos y federación de sindicatos obreros y de sectores medios.

5. Aunque sí ocurrido en Grecia, un caso que tiene significativas coincidencias con el que examinaremos aquí.

6. Y de Uruguay, al que volveremos a referirnos escuetamente. Es necesario aclarar que en las referencias comparativas que iré haciendo no incluyo a México. La razón es, simplemente, que no creo conocer suficientemente este caso como para aludirlo aquí.

7. Las fuentes principales a partir de las cuales el lector interesado podría rastrear estos temas son TULLIO HALPERIN DONGHI: *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid; CARLOS DÍAZ ALEJANDRO: *Essays on the Economic History of*



*the Argentine Republic*, Yale University Press, New Haven, 1970; y la serie de volúmenes sobre *Historia Argentina* publicada por Editorial Paidós, Buenos Aires.

<sup>8.</sup> Cuando hablamos de incorporación o vinculación «directa» queremos referirnos al papel que algunas regiones cumplieron como plena «parte» (exportadora) del sistema capitalista mundial. Esto por supuesto no implica negar el papel que cumplieron como importadoras de productos del centro, ni los impactos a que estuvieron sujetas —muchas veces a través de las regiones directamente incorporadas— las que no se vincularon de esta manera al mercado mundial.

<sup>9.</sup> Que corresponde cercanamente al tipo del *ranch* delineado por ARTURO STINCHCOMBE: «Agricultural enterprise and rural class relations», en *American Journal of Sociology*, vol. 67, septiembre 1961.

<sup>10.</sup> Sobre todo a partir del importante libro de FERNANDO H. CARDOSO y ENZO FALETTO, *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México, 1969; allí puede encontrarse la caracterización de los tipos de economía exportadora que acabo de mencionar; una importante contribución reciente sobre este tema es la de Albert Hirschman, quien adapta elementos de *staple theory* a su concepto de «vinculaciones» (*linkages*), ampliado para incluir relaciones no estrictamente económicas, y desde allí explorar las consecuencias intranacionales atribuibles al tipo de producto de exportación con el que se produjo en diversos casos la incorporación al mercado mundial; desgraciadamente este autor no se ocupa de los productos pampeanos y uruguayos; ver ALBERT HIRSCHMAN: «A generalized linkage approach to development with special reference to staples», Institute for Advanced Study, Princeton, 1976.

<sup>11.</sup> Con la excepción del Uruguay, un caso de aún mayor homogeneidad intranacional, si se considera que prácticamente todo su territorio y su población quedaron incorporados al mercado mundial en condiciones similares a la región pampeana argentina. Otra excepción, aunque parcial y más complicada, es la de Chile, donde a la alta homogeneidad de su región central, de una economía agraria en su origen parcialmente orientada a la exportación de alimentos, se agregaron hacia el último tercio del siglo XIX (en contraste con Argentina y Uruguay) la regresión de esa economía agraria y los enclaves mineros del norte (los que, a diferencia de los otros casos de enclave, se insertaron en un mercado y un Estado nacionales ya formados alrededor de la zona agraria central). Por su lado, la mayor homogeneidad intranacional del Uruguay permitió allí una eclosión más temprana y más plena del Estado «liberal» y «benefactor». Pero eso mismo provocó la eclosión, más aguda y temprana que en la Argentina, de los problemas que se ocultaban tras las respectivas bonanzas iniciales. Además, la menor dimensión absoluta del mercado interno uruguayo fue decisiva para que su industrialización se interrumpiera bastante antes que en los países «grandes» de América Latina, lo que a su vez determinó que en las últimas décadas el peso relativo de su clase obrera fuera significativamente menor que en la Argentina. Estas diferencias imponen que, a pesar de la similitud de las modalidades originarias de la incorporación argentina y uruguayana al mercado mundial, no podamos continuar aquí con estas referencias comparativas.

- <sup>12</sup> Para datos y referencias sobre la mayor homogeneidad intranacional de la Argentina, relativa al resto de América Latina (con la excepción ya señalada), cf. GUILLERMO O'DONNELL: *Modernización...*, ob. cit., cap. I. Para un análisis de las diferencias en la distribución del ingreso y algunos de sus correlatos políticos en América Latina, JORGE GRACIARENA: «Estructura de poder y distribución del ingreso en América Latina», *Revista Latinoamericana de Ciencia Política*, vol. 2, N.º 2, agosto 1971.
- <sup>13</sup> A partir de entonces las modalidades cada vez más capital-intensivas de producción de lana, cereales y carne en el mercado mundial implicaron que la productividad por unidad de explotación de Uruguay y la Argentina se fuera rezagando velozmente. Cf. CARLOS DÍAZ ALEJANDRO: *Essays...*, ob. cit.
- <sup>14</sup> LUCIO GELLER: «El crecimiento industrial argentino hasta 1914 y la teoría del bien primario exportador», en MARCOS GIMÉNEZ ZAPIOLA (comp.): *El régimen oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1980)*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1975.
- <sup>15</sup> Después de las contribuciones de CARLOS DÍAZ ALEJANDRO (*Essays...*, ob. cit.), este es un punto pacífico en la historia económica argentina. Ciertamente, lo dicho en el texto admite la excepción parcial de San Pablo, basado en el impulso dinamizador de la economía cafetalera, que no corresponde a ninguno de los tipos genéricos que hemos utilizado (ver ALBERT HIRSCHMAN: «A generalized linkage...», ob. cit.) Pero su utilización de trabajo esclavo, su carácter más trabajo-intensivo que el de la economía pampeana y —en lo que más interesa destacar en nuestro argumento— su inserción en un contexto nacional en el que pesaban abrumadoramente un abundante campesinado y el sistema de esclavitud, contribuyeron para que la capacidad de organización autónoma y el peso relativo —económico y político— de aquella clase obrera fuera significativamente menor que el de la Argentina. No hay características *per se* de una clase, sino determinaciones a partir de las relaciones de estructurada desigualdad con otros sujetos sociales en las que se constituyen mutuamente.
- <sup>16</sup> Esto se relaciona con la inmigración española e italiana que alimentó —entre otras— a esta clase y con la orientación anarquista que prevaleció en ella hasta aproximadamente 1920. La fuente principal sobre el tema de la inmigración siguen siendo los trabajos de GINO GERMANI, especialmente *Política y sociedad en una época de transición*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1962.
- <sup>17</sup> Es decir, el lapso que medió entre el primer gran impulso exógeno de incorporación de la región pampeana al mercado internacional y a la crisis mundial que cambió las bases de funcionamiento de este sistema.
- <sup>18</sup> Cf. ATILIO BORÓN: «El estudio de la movilización electoral en América Latina: movilización electoral en la Argentina y Chile», *Desarrollo Económico*, N.º 46, vol. 12, julio-septiembre 1972, y tesis doctoral, Harvard University, Departamento de Ciencia Política, Cambridge, EE.UU., 1976.

<sup>19</sup>. Sobre todo en lo que respecta al tendido de la red de transportes y depósitos necesaria para el embarque de la producción pampeana, cuya captura por el capital internacional el Estado subsidió generosamente. Si los escasos requerimientos de capital y tecnología implicados por la puesta directa en explotación de la región pampeana permitieron el control local de la tierra, los muchos mayores de aquella red (y, más tarde, de los frigoríficos) determinaron que esto se combinara con un alto y temprano grado de interiorización del capital internacional sobre una «parte» que en la Argentina fue proporcional y absolutamente más amplia que en el resto del continente.

<sup>20</sup>. Supongo que no hace falta aclarar que no me ocupan aquí los detalles de los respectivos procesos históricos. En particular, el que la nacionalización de Buenos Aires fuera impuesta en su momento por una coalición de provincias del interior y contra la oposición de buena parte de los intereses agropecuarios pampeanos no obsta para que, poco después, con los grandes impulsos exógenos de la demanda europea de alimentos, tuvieran lugar los procesos aludidos en el texto, ni, para que, al compás de ellos la burguesía pampeana y el Estado nacional se constituyeran mutuamente en tales.

<sup>21</sup>. Incluso en un caso como Brasil, de industrialización también temprana y de gran peso del aparato burocrático del Estado heredado del periodo imperial, la subordinación de las clases dominantes del Nordeste y la eliminación de las barreras interpuestas por los Estados regionales a la efectiva vigencia de un mercado nacional solo se completó bastante después de 1930; *cf.* CENTRO BRASILEIRO DE ANÁLISE E PLANEJAMENTO (CEBRAP): «Estado y sociedad en el Brasil: la planificación regional en la época de la SUDENE», San Pablo, 1976. Recuérdese que he excluido a Chile y Uruguay de estas generalizaciones.

<sup>22</sup>. Por cierto que en esto no operaron solo factores económicos. Pareciera que su alto peso, condensado en el Estado nacional, respecto de las oligarquías de otras regiones, permitió a la burguesía pampeana «desalentar» por diversos mecanismos la emergencia de otras economías dinámicas de exportación.

<sup>23</sup>. Por supuesto, si en lugar de hacer estas comparaciones con otras situaciones latinoamericanas las hiciéramos con Australia y Nueva Zelanda, resaltarían mucho más otras dimensiones que la Argentina y Uruguay tuvieron en común con los otros casos del continente; pero para los propósitos de este trabajo, esto último es innecesario. Para algunas comparaciones en esta última dirección, LUCIO GELLER: «El crecimiento...», *ob. cit.*, y HÉCTOR DIÉGUEZ: «Argentina y Australia; algunos aspectos de su desarrollo económico comparado», *Desarrollo Económico*, N.º 32, vol. 8, enero-marzo, 1969.

<sup>24</sup>. Donde el mercado efectivo no es tanto función de la población total como de aquella parte sujeta a relaciones capitalistas y dotada de un ingreso monetario suficiente para acceder al consumo de esos bienes; *cf.* GUILLERMO O'DONNELL: *Modernización...*, *ob. cit.*, cap. I.

<sup>25</sup> Como siempre, con la excepción de Uruguay y la parcial —y demasiado complicada para el marco de este trabajo— de Chile.

<sup>26</sup> En sentido amplio. No creo necesario prolongar este trabajo con mayores refinamientos conceptuales en este plano.

<sup>27</sup> Para la fundamentación de este argumento ver GLAUCIO A. DILLON SOARES «The Web of Exploitation: State and Peasants in Latin America», Universidad de Florida, Gainesville, 1976.

<sup>28</sup> Ciertamente la Argentina no fue excepción a esto; pero la expoliación de las zonas no pampeanas significó relativamente mucho menos para el centro que en los países de alta heterogeneidad intranacional.

<sup>29</sup> Nuevamente, y como seguirá ocurriendo, es imposible citar aquí toda la bibliografía pertinente. Los datos y las fuentes principales pueden encontrarse en PABLO GERCHUNOFF y JUAN LLACH: «Capitalismo industrial, desarrollo asociado y distribución del ingreso entre los dos gobiernos peronistas, 1950-1972». Desarrollo Económico, N.º 57, vol. 15, abril-junio 1975, y en JUAN SOURROUILLE: «El impacto de las empresas transnacionales sobre el empleo y los ingresos: el caso de Argentina». Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1976.

<sup>30</sup> Ver, sobre todo, JUAN AYZA, GÉRARD FICHET y NORBERTO GONZÁLEZ: *América Latina: integración económica y sustitución de importaciones*, CEPAL, Fondo de Cultura, México, 1976, y las fuentes que, desde una perspectiva más específicamente argentina, cito en la nota 32.

<sup>31</sup> Este fue uno de los temas permanentes en las demandas y publicaciones de la CGE, la CGT y los principales sindicatos desde 1955. Para el periodo 1966-1973, un análisis más circunstanciado podrá hallarse en mi libro de próxima publicación; cf. también SANTIAGO SENÉN GONZÁLEZ: *El sindicalismo después de Perón*, Editorial Galera, Buenos Aires, 1971.

<sup>32</sup> El tema de los ciclos *stop-go* de la economía argentina ha recibido importantes contribuciones desde diversas perspectivas teóricas. Cf., sobre todo, CARLOS DÍAZ ALEJANDRO: *Essays...*, ob. cit., y *Devaluación de la tasa de cambio en un país semindustrializado. La experiencia argentina, 1955-1961*, Editorial del Instituto, Buenos Aires, 1966; MARCELO DIAMAND: *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1973; MARIO BRODERSOHN: «Política económica de corto plazo, crecimiento e inflación en la Argentina, 1950-1972», en Consejo Profesional de Ciencias Económicas, *Problemas Económicos Argentinos. Diagnóstico y Política*, Ediciones Macchi, Buenos Aires, 1974; JUAN SOURROUILLE y RICHARD MALLON: *Economic Policy-Making in a Conflict Society: the Case of Argentina*, Harvard University Press, Cambridge (EE.UU.), 1974; ALDO FERRER, et al.: *Los planes de estabilización en la Argentina*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 1969, y JAVIER VILLANUEVA: «Una interpretación de la inflación argentina», *Revista de Ciencias Económicas*, abril-septiembre 1972. Aunque desde un ángulo diferente, una importante contribución es la de ADOLFO CANITROT:

«La experiencia populista de redistribución de ingresos», *Desarrollo Económico*, N.º 59, vol. 15, octubre-diciembre, 1975. Para intentos de ligar este tipo de análisis con un nivel más específicamente político, OSCAR BRAUN: «Desarrollo del capital monopolista en la Argentina», en Oscar Braun (comp.): *El capitalismo...*, ob. cit., págs. 11-55 y GUILLERMO O' DONNELL: *Modernización...*, ob. cit., cap. II. Desde otro ángulo, la ya mencionada literatura sobre el «empate» político en la Argentina es relevante para el tema. Sin embargo, no es mucho lo que se ha hecho hasta ahora para captar la formación y cambios de las alianzas que han «puesto en movimiento» esos «ciclos», debido a lo cual los análisis han tenido un marcado contenido economicista o, correlativamente, se han limitado a la descripción de mutuos bloqueos entre actores que parecen flotar por encima de toda determinación estructural.

<sup>33</sup>. Sobre este tema la principal fuente es el importante libro de CARLOS DÍAZ ALEJANDRO, *Essays...*, ob. cit., donde puede advertirse el lento crecimiento en el *quantum* físico de estas exportaciones y el espectacular rezago de la productividad pampeana respecto de sus principales competidoras en el mercado mundial. Ver también RICHARD MALLON y JUAN SOURROUILLE: *Política económica...*, ob. cit.

<sup>34</sup>. Espero sea claro que estoy al nivel de la clase. Esto es, el cambio hacia un *agribusiness* seguramente desplazaría a no pocos de los individuos que actualmente la componen y aumentaría el grado de concentración de la propiedad de esa tierra, pero todavía podríamos seguir hablando de una (transformada) burguesía pampeana.

<sup>35</sup>. Las demandas y declaraciones de las organizaciones de la burguesía pampeana de, por lo menos, los últimos veinte años, son un reiterado lamento por las fases del ciclo en las que no reciben precios remunerativos, y por la perpetua inestabilidad de estos, siempre sujetos a «demagógicas» políticas públicas.

<sup>36</sup>. Cf. los estudios microeconómicos citados en los trabajos que menciono a continuación. La cuestión es sin embargo más complicada, como surge de la polémica sostenida en las páginas de *Desarrollo Económico* entre GUILLERMO FLICHMAN («Modelo de asignación de recursos en el sector agropecuario», vol. 10, N.º 39-40, octubre-diciembre 1970, y «Nuevamente en torno al problema de la eficiencia en el uso de la tierra y la caracterización de los grandes terratenientes», vol. 14, N.º 54, julio-septiembre 1974), OSCAR BRAUN («Comentario al trabajo de Guillermo Flichman», vol. 10, N.º 39-40, octubre-diciembre 1970, y «La renta absoluta y el uso ineficiente de la tierra en la Argentina», vol. 14, N.º 54, julio-septiembre 1974) y JUAN CARLOS MARTÍNEZ, *et al.* («Nuevamente en torno al problema de asignación de recursos en el sector agropecuario pampeano», vol. 16, N.º 61, abril-junio 1976). El punto central para nuestro análisis es que la renta diferencial de que todavía goza la región pampeana y, en especial, las grandes fluctuaciones del conjunto de la economía y la alta (y errática) tasa de inflación, determinan que la compra de tierra pampeana sea una excelente colocación especulativa —y defensiva contra los efectos de la inflación— de los excedentes urbanos y agrarios. Esto concurre a reforzar la racionalidad microeconómica de mantener la modalidad «extensiva» de explotación de esa región. Pero —y esto es lo que cabría agregar a los autores recién citados desde la perspectiva en que se

coloca este trabajo— el tema que ellos discuten es analíticamente una consecuencia (aunque a lo largo del tiempo los realimenta) de los factores económicos y políticos que analizamos aquí.

<sup>37</sup> Más abajo complicaremos esta cuestión mediante la introducción de otros factores.

<sup>38</sup> En otras palabras, no solo ese coeficiente es alto, sino que aumenta con elasticidad mayor a 1.0 con aumentos en su nivel de producción; cf. JUAN AYZA *et al.*: *América Latina...*, ob. cit.

<sup>39</sup> Para datos sobre este punto cf. esp. FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS PARA AMÉRICA LATINA (FIEL): *La financiación de las empresas industriales en la Argentina*, Buenos Aires, 1971, y MARIO BRODERSOHN: «Financiamiento de empresas privadas y mercados de capital», Programa Latinoamericano para el Desarrollo de Mercados de Capitales, Buenos Aires, 1972.

<sup>40</sup> Sobre este punto y otros cercanamente conectados, GUILLERMO O' DONNELL y DELFINA LINCK: *Dependencia y autonomía*, cap. III, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973, y las fuentes allí utilizadas.

<sup>41</sup> Cf. los datos pertinentes en MARIO BRODERSOHN: «Política económica...», ob. cit.

<sup>42</sup> En realidad la elasticidad-precio de la producción pampeana es nula o levemente negativa en el corto plazo, del que nunca se salió por imperio de estos ciclos. Esto se debe a que para el ganado «un aumento de sus precios relativos en sus precios relativos reduce la oferta y aumenta los stocks. Además, un aumento en el stock ganadero implica un mayor uso de tierras para cultivo dada la rigidez de oferta de tierras... Por lo tanto, un aumento en los precios relativos para la carne afecta también negativamente la producción cerealera y a que a la menor oferta de carnes se suma la menor área cultivable agraria» (MARIO BRODERSOHN: «Política económica...», ob. cit., pág. 28).

<sup>43</sup> En contraste con lo que anotamos arriba acerca de las exportaciones la elasticidad-ingresos de las importaciones es sumamente alta; fue estimada en 2.6 para el periodo 1947-1967 (CARLOS DÍAZ ALEJANDRO: *Devaluación...*, ob. cit., pág. 356); para el periodo posterior a 1966, JUAN AYZA *et al.*: *América Latina...*, ob. cit., pág. 13, con una metodología diferente estiman una elasticidad de 1.8. Un dato que señala cómo se completa por vía del consumo interno este movimiento de pinzas contra la balanza de pagos en la fase ascendente del ciclo es que la propensión marginal a consumir bienes exportables (alimentos, bebidas y tabaco) de los asalariados es de .36 y la de los no asalariados de .16 (CARLOS DÍAZ ALEJANDRO: *Devaluación...*, ob. cit., cap. IV).

<sup>44</sup> Esta es una apretadísima síntesis del tema principal de los trabajos citados en la nota 31, a los que debo remitirme. Una excelente presentación de los mecanismos operantes en las fases ascendentes y descendentes de estos ciclos —que desgraciadamente llegó a mi conocimiento con el presente trabajo ya sustancialmente terminado es la de MARCELO DIAMAND: «El péndulo argentino: ¿empate político o fracasos económicos?», dactilografiado, Buenos Aires, septiembre 1976; cf. también MARIO BRODERSOHN: «Política económica...», ob. cit.

<sup>45.</sup> A la vez que al aproximarse a la fase ascendente a la crisis de balanza de pagos surgían controles estatales de precios y de cambios que molestaban particularmente esta fracción. Lamento no poder extenderme sobre estos puntos; baste tener presente que, en cuanto a los controles de precios, típicos del final de la fase ascendente, ellos solo podían en realidad intentarse sobre las «empresas líderes».

<sup>46.</sup> En términos de su alto coeficiente de importaciones y de su fuerte demanda interna de divisas para diversas remesas financieras al exterior —y sin perjuicio de que su mejor acceso a la financiación internacional permita (como ha ocurrido varias veces en la Argentina con las empresas automotrices) realizar excelentes operaciones cambiarias con el Estado en periodos, pre- y posdevaluación de aguda escasez de divisas—.

<sup>47.</sup> Incluso «adentro» de la fracción oligopólica de capital privado, las empresas más directa y plenamente internacionales —las filiales de empresas transnacionales— suelen ser las de mayor tamaño (en capital y ventas), las de mayor tasa de crecimiento y las más capital-intensivas; cf. sobre todo JUAN SOURROUILLE: «El impacto...», ob. cit. Por supuesto, esto no es una originalidad de la Argentina; sobre México ver FERNANDO FAJNZYLBER y TRINIDAD MARTÍNEZ TARRAGÓ: *Las empresas transnacionales. Expansión a nivel mundial y proyección en la industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, y sobre Brasil, CARLOS VON DOELLINGER y LEONARDO CAVALCANTI: *Empresas multinacionais na indústria brasileira*, IPEA/INPES, Río de Janeiro, 1975.

<sup>48.</sup> Cf. por ejemplo las *Memorias Anuales* de la Unión Industrial Argentina (UIA).

<sup>49.</sup> Que a su vez arrastraban a buena parte de las regiones no pampeanas, que también tenían que «contribuir» a estas transferencias de ingreso.

<sup>50.</sup> Por lo menos, las ramas industriales más concentradas e internacionalizadas solían responder con mayor dinamismo a la reactivación.

<sup>51.</sup> El mantenimiento de una tasa de cambio fija —o sistemáticamente rezagada respecto del aumento de precios internos— era el principal mecanismo que revertía los precios relativos en favor de estos (incluso de los salarios); cf. los trabajos citados en la nota 31.

<sup>52.</sup> Lo cual por supuesto no obstó para que no pocos de esos procesos fueran agudamente conflictivos. El punto es que la capacidad de resistencia de esas clases generalmente fue menor que la de la burguesía pampeana y que, además, el costo global en términos del nivel de actividad económica interna y de exportaciones fue más bajo, incluso mientras aquellos conflictos no habían llegado a nuevas reacomodaciones de reestructuración y mayor subordinación de esas clases agrarias a la gran burguesía (para facilitar las cuales se contaba en añadidura con la posibilidad de acentuar la explotación del campesinado). Con sus modalidades, Brasil y Perú ilustran este punto.

<sup>53.</sup> En el caso de los enclaves no se trató, obviamente, de modernizar el sector de la economía más intensivo en capital y tecnología, sino de renegociar con el capital internacional los porcentajes que podían ser acumulados localmente. En los casos en que (1) se presionó «excesivamente» (llegando o amenazando llegar a

la nacionalización, sobre todo), y que (2) el producto del enclave era similarmente importante a la producción pampeana para el conjunto de las exportaciones (Bolivia y, más recientemente, Chile), las consabidas caídas de producción y/o de precios —equivalentes en este plano a los recurrentes «desalientos» de la burguesía pampeana— desencadenaron las consiguientes crisis de balanzas de pagos y sus agudas reverberaciones internas.

<sup>54</sup>. Para la insistencia de la burguesía pampeana sobre su «desaliento» por los precios y por los intentos de «asfixiarla» impositivamente, basta consultar cualquier colección de documentos de la Sociedad Rural Argentina (SRA) y de la Coordinadora de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), entre otras.

<sup>55</sup>. Incluso mediante un intento de implantar el «impuesto a la renta potencial» que, como tantas otras cosas, se esfumó con las grandes explosiones sociales de 1969.

<sup>56</sup>. No deja de ser incómodo volver a referirme a mi libro recién terminado, pero allí puede hallarse el detallado análisis del periodo 1966-1972 que aquí tiene que faltar. Para análisis de esta política económica de este periodo, JUAN CARLOS DE PABLO: *Política antiinflacionaria en la Argentina, 1967-1970*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1972, y OSCAR BRAUN: *El capitalismo...*, ob. cit.

<sup>57</sup>. Otra excepción —menos nítida, pero también ilustrativa— puede hallarse en la política económica seguida durante los años 1964 y 1965. En ella, como puede apreciarse en los datos respectivos de los gráficos 1 y 3, coexistió una buena relación de precios pampeanos con una mejora del salario real, pero esto encontró sus propios límites por el lado de una reducción de la rentabilidad de la burguesía urbana —que impulsó activamente el golpe de 1966, aunque no solo por esa razón—, en un gran aumento del déficit fiscal y en fuertes restricciones a las importaciones —sobre todo de bienes de capital—.

<sup>58</sup>. Por supuesto, sigue en pie la salvedad implicada por las excepciones de Uruguay (por razones similares a las aquí estudiadas) y de Chile (por razones bastante diferentes que no pueden ocuparnos aquí).

<sup>59</sup>. Desde que esos aumentos salariales impulsan la actividad económica al tiempo que otras medidas permitidas por el transitorio alivio de la balanza de pagos aumentan el nivel de ocupación, poco importan las ortodoxas advertencias acerca de que todo esto realimenta la inflación; máxime que esta, con una tasa de cambio fija o sistemáticamente rezagada, acelera la reversión de la estructura de precios relativos.

<sup>60</sup>. En Uruguay la menor industrialización, determinada fundamentalmente por el menor mercado interno, debilitó bastante más a ambos actores: la burguesía local ha sido por sí misma más débil y en el sector popular ha pesado relativamente menos la clase obrera. En Chile la expresión política de la clase obrera es a través de partidos marxistas, y la inexistencia, como en la Argentina y Uruguay, de un blanco directo en el problema del cambio del precio relativo de los alimentos, hizo de esta alianza algo más ambiguo y discontinuo. En los restantes países de la región, la mayor debilidad



del sector popular, herencia de un mayor grado de heterogeneidad intranacional, despojó a la burguesía local de ese fundamental aliado.

<sup>61</sup>. Estos son temas y términos recurrentes en las declaraciones y demandas de la CGE; *cf.*, por ejemplo, sus *Memorias Anuales*.

<sup>62</sup>. Al menos utilizando como *proxy* al único indicador disponible para formar una serie temporal prolongada y con intervalos mensuales, la relación entre los precios mayoristas urbanos y los salarios.

<sup>63</sup>. Derivada fundamentalmente de la coincidencia en la defensa del mercado interno contra el carácter «externo» e internacionalizado de la actividad exportadora y de la gran burguesía urbana, contra los que se forjaba para impulsar el comienzo de la fase ascendente del ciclo.

<sup>64</sup>. Incluso en lo que respecta a la decisiva importancia que tuvieron para este los recursos económicos y organizacionales de los sindicatos.

<sup>65</sup>. Manteniéndonos siempre dentro de posibilidades que no presuponen un cambio de los parámetros de la situación, no puede ser ignorado que la política fiscal pudo haber amortiguado los ciclos en un grado que a su vez podría haber modificado muchos de los procesos políticos que hemos analizado. Pero la capacidad para extraer y reasignar recursos mediante instrumentos fiscales (no solo los ya referidos gravámenes «eficientistas» sobre la tierra pampeana) presupone también estabilidad a mediano plazo de esos instrumentos, su efectiva implementación y una burocracia medianamente consolidada que puede «ignorar» la presión inmediata de los intereses afectados. Estos requisitos no podían ser satisfechos en medio de los movimientos pendulares y de la consiguiente colonización y fraccionamiento del sistema institucional del Estado. Cameron, D. 1978: The expansion of the public economy: a comparative analysis. *American Political Science Review*, 4.



# China e India\*

Jean Drèze y Amartya Sen

---

## 1. ¿China lleva la delantera?

Cuando se inició la planificación del desarrollo en China después de la revolución (1949) y en India después de la independencia (1947), ambos países comenzaban desde una base muy baja de logros económicos y sociales. En estos países, el producto nacional bruto *per capita* se encontraba entre los más bajos del mundo, el hambre estaba generalizada, el nivel de analfabetismo era extraordinariamente alto y la expectativa de vida al nacer no superaba los cuarenta años. Había muchas diferencias entre estos países, pero las similitudes eran bastante sorprendentes. Desde entonces, algunos hechos sucedieron en ambos países, aunque avanzaron por caminos muy disímiles. No resulta sencillo realizar una comparación entre los logros de China y de India, pero ciertos contrastes sobresalen con claridad.

Tal vez, el más notable es el contraste en materia de vida y muerte. En China, la expectativa de vida al nacer aparece firmemente ubicada en la segunda mitad de los 60 años (cerca de los 70 años, de acuerdo con algunas estimaciones)<sup>1</sup>, mientras que en India parece estar cercana a los 55 y 59 años<sup>2</sup>. Según las estadísticas de UNICEF, la tasa de mortalidad por debajo de los 5 años es de 47 por cada mil en China y de más del triple en India, 154 por cada mil<sup>3</sup>. En 1982-1983, el porcentaje de niños con bajo peso al nacer se reportó en alrededor de 6 en China y el quintuple en India<sup>4</sup>. Los análisis de datos antropométricos y de patrones de morbilidad confirman

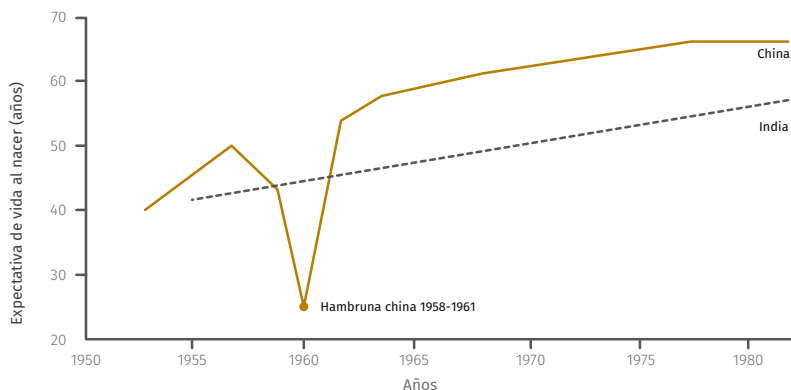
que China alcanzó una destacada transición en salud y en nutrición<sup>5</sup>. No sucedió una transformación similar en India.

También en el ámbito de la educación primaria, las cuestiones divergieron radicalmente en los dos países. El porcentaje de alfabetización adulta es de alrededor del 43 % en India y cercano al 69 % en China<sup>6</sup>. Si China e India presentaban similitudes en estos aspectos a mediados de este siglo, sin duda, en la actualidad ya no se parecen<sup>7</sup>.

Sin embargo, la comparación no es totalmente justa. En China hay secretos bien guardados —millones de ellos vinculados con la nefasta hambruna de 1958-1961—. En cambio, India no tuvo ninguna hambruna a gran escala desde su independencia en 1947. Más adelante (en la Sección 3), nos ocuparemos de la cuestión de la experiencia comparativa en términos de hambruna y también de algunos otros problemas en la historia de aciertos de China (Secciones 4 y 5), pero sin duda China lleva la delantera en lo concerniente a la morbilidad, la mortalidad y la longevidad, con una amplia y marcada diferencia respecto de India<sup>8</sup>.

Qué provocó esta ventaja es tema de considerable interés, por eso ahora nos enfocaremos en ella.

Figura 1. Expectativa de vida al nacer en China y en India



Fuentes: Banister, J. (1984). An Analysis of Recent Data on the Population of China. *Population and Development Review*, 10. Preston, S. y Mari Bhat, P. N. (1984). New Evidence on Fertility and Mortality Trends in India. *Population and Development Review*, 10. Para 1966-1981, se basó en el procedimiento de «variante baja». *Statistical Pocket Book of India 1984* (1985), Nueva Delhi, para 1955 (como promedio de la década 1951- 1961).

## 2. ¿Qué puso a China en ventaja?

Ya hemos distinguimos entre la «seguridad mediada por el crecimiento» y la «seguridad liderada por la asistencia». ¿El éxito de China se basa principalmente en su rápido crecimiento económico o es, ante todo, el resultado de desarrollar un vasto sistema de asistencia pública? Puede no ser de inmediato obvio cuál ha sido el principal factor que está detrás de la ventaja de China sobre India. Por supuesto, China ha tenido un sistema mucho más extensivo de provisión pública de alimentos, salud y educación. No obstante, según las estadísticas estándares abiertamente citadas, también se debe a que tuvo una tasa de crecimiento económico mucho más rápida que India. Debemos examinar los dos conjuntos de información.

La comparación de las tasas de crecimiento del PNB *per capita* de China y de India ha llamado mucho la atención entre los expertos; además, las dificultades de comparación son, en verdad, formidables. El consenso ha sido aceptar una tasa de crecimiento mucho más alta en China que en India, aunque la diferencia parece ser, de algún modo, menor después de que se realizan correcciones para dar cuenta de las distintas bases de las respectivas estimaciones. También existen aspectos no comparables que surgen de las diferencias en el modo en que las dos economías funcionan (por ejemplo, el papel del sector de servicios, que es mucho más grande en India y que crece con rapidez), por lo que los autores de esos estudios nos advirtieron que debemos ser cautelosos al interpretar las estimaciones comparativas<sup>9</sup>.

El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* brinda la tasa de crecimiento del PNB *per capita* durante 1965-1986 como del 1,8 % en India y del 5,1 % —casi el triple— en China. Si el panorama del crecimiento comparativo es, en verdad, similar a este, sería natural suponer que el logro chino en materia de vida y muerte ha sido básicamente «mediado por el crecimiento». Por un lado, un crecimiento del 5,1 % por año durante décadas haría que el ingreso *per capita* de un país fuera mucho más alto de lo que sería si avanzara lentamente a una tasa del 1,8 % y eso —como indicaron los argumentos del último capítulo— podría poner a disposición un paquete de recursos para la asistencia pública, además de mejorar la riqueza personal promedio.

Sin embargo, estas cifras de crecimiento comparativo no resisten ningún examen detallado. De hecho, el mismo *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* establece que el PNB *per capita* de China en 1986 es de USD 300 y el de India, USD 290. Si se unen las cifras del nivel y del crecimiento del PNB, parecería que en 1965 India tuvo el doble del PNB *per capita* que China (alrededor de USD 200 para India y USD 106 para China a precios de 1986). En otras palabras, para que el PNB *per capita* de China haya crecido al 5,1 %, mientras que India creció al 1,8 %, y para que ambos países hayan terminado teniendo sus respectivas cifras del PNB de 1986, el PNB *per capita* de China a mediados de la década de los sesenta tuvo que haber sido apenas un poco más de la mitad del de India<sup>10</sup>.

Esta inferencia sería contraria a todas las estimaciones que se encuentran disponibles del PNB de China y de India para la década del sesenta. En ese entonces, también hubiera hecho a China mucho más pobre que el país *más pobre* del mundo contemporáneo<sup>11</sup>. De hecho, las estimaciones de Simon Kuznets indicaron un PNB *per capita* similar para China e India en 1958, con un «producto *per capita*» casi un 20 % *más alto* en el primero<sup>12</sup>. La historia del PNB chino *per capita* que creció casi tres veces más rápido que el de India sencillamente no resiste un análisis empírico detallado.

En realidad, los propios *Cuadros Mundiales de 1987* del Banco Mundial establecen que el PNB *per capita* a mediados de la década del sesenta, específicamente 1966, era de USD 110 para China y de USD 90 para India, es decir, un 22 % más alto en China. Los *Cuadros Mundiales de 1987* también proporcionan el PNB *per capita* de China y de India para 1986, que fue de USD 300 y de USD 270, respectivamente. La unión de las cifras de 1966 y de 1986 indica tasas de crecimiento implícitas que son muy similares para los dos países (del 5,1 % anual para China y del 5,6 % para India). Este es un panorama muy diferente del que establecía que la tasa de crecimiento de China era del 5,1 % anual, casi tres veces más alto que el de India, que era del 1,8 %, dado por la publicación más utilizada del propio Banco Mundial —el *Informe sobre el Desarrollo Mundial*—. El panorama es, por lo menos, confuso y contradictorio.

No deberíamos enredarnos con estas inconsistencias. Sabemos que las comparaciones internacionales del PNB están plagadas de las

complicaciones comunes de las variaciones del tipo de cambio y de los cambios en los precios relativos<sup>13</sup>. No obstante, la total falta de relación entre los niveles del PNB y las tasas de crecimiento del desempeño respectivo de China y de India en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial* torna difícil confiar mucho en las respectivas estadísticas de crecimiento<sup>14</sup>. En especial, la historia de una tasa de crecimiento en China que es mucho más alta que la de India (el 5,1 % contra el 1,8 %) es difícil de consolidar. Resulta complejo pensar que el logro chino en materia de salud y de nutrición es principalmente un éxito mediado por el crecimiento.

En realidad, parece bastante claro que la tasa de crecimiento china no era radicalmente más alta que la de India antes de las reformas económicas de 1979; para ese tiempo, el formidable incremento en términos de salud y de longevidad ya había ocurrido<sup>15</sup>.

En el periodo previo a la reforma, la expansión agrícola en particular era lenta en China, al igual que en India. En el primer país, la drástica reducción del hambre y de la desnutrición, así como la ampliación de la expectativa de vida no fueron acompañadas por ningún aumento notable de los ingresos rurales o de la disponibilidad de alimentos *per capita*. Como señala Judith Banister: «También parece que la cantidad de alimentos producidos *per capita* y la calidad de la nutrición china no mejoró entre 1957 y finales de la década del setenta (...), la producción anual de granos *per capital* hasta 1977 fue casi la misma que a fines de la década del cincuenta: promedió los 301 kg en 1955-1957 y los 305 kg en 1975-1977»<sup>16</sup>.

De hecho, este es el punto crucial. En China, el nivel de opulencia promedio calculado en términos del PNB *per capita*, o del consumo total *per capita*, o del consumo de alimentos *per capita*, no aumentó radicalmente durante el periodo en el que este país logró hacer un gigantesco avance en materia de vida y muerte, pasando de una expectativa de vida al nacer por debajo de los 40 años (como los países más pobres de la actualidad) a una que ronda por encima de los 60 años (cerca de los parámetros de Europa y de América del Norte).

Desde las trascendentales reformas económicas y sociales introducidas en 1979 (que hacen un uso mucho mayor de los incentivos basados en el

mercado), la tasa de crecimiento china ha tenido un crecimiento rápido —mucho más que antes—. Sin embargo, este no fue un periodo de gran reducción de la tasa de mortalidad. En verdad, sucedió lo contrario. En China, esa tasa alcanzó, de acuerdo con las estadísticas oficiales, su nivel más bajo en 1978, justo *antes* de las reformas y *aumentó* en el periodo posterior a estas, precisamente cuando el crecimiento de la producción y del ingreso aceleró de manera extraordinaria. Deberemos decir más sobre las lecciones del periodo posreforma de China (ver sección 4).

En este momento, solo señalamos el hecho de que el enorme incremento en la longevidad y la reducción de la mortalidad ocurrieron en China antes de las reformas, durante un periodo de crecimiento económico bastante moderado, mientras que el periodo posreforma de rápido crecimiento no fue testigo de mayores aumentos y, tal vez, hubo cierto nivel de deterioro en la posibilidad de sobrevivir. De ningún modo, los extraordinarios logros de China en materia de vida y muerte no pueden ser atribuidos simplemente a una estrategia de «seguridad mediada por el crecimiento».

En lo concerniente a la seguridad liderada por la asistencia, los esfuerzos chinos han sido bastante impresionantes. La red de servicios sanitarios introducida en la China posrevolucionaria, en un intento radical de dejar atrás el pasado —que involucra sistemas médicos cooperativos, clínicas comunales, médicos descalzos y medidas generalizadas de salud pública—, ha sido notablemente extensa. En este aspecto, el contraste con India es bastante sorprendente. No es solo que China tenga más del doble de médicos y casi el triple de enfermeras por persona que India<sup>18</sup>. Estos y otros recursos sanitarios están distribuidos más uniformemente en todo el país (aun entre las áreas urbanas y rurales) y cuentan con un mayor acceso popular a ellos del que India pudo organizar<sup>19</sup>.

Encontramos contrastes similares en la distribución de los alimentos a través de los canales públicos y de los sistemas de racionamiento, que tuvieron una amplia cobertura en China (excepto en los periodos de caos económico y político, como durante la hambruna de 1958-1961, sobre lo cual ampliaremos en breve). En India, la distribución pública de alimentos para el pueblo, cuando existe, se limita al sector urbano (salvo en unas pocas zonas, como el estado de Kerala, donde la población rural también



se beneficia con esa distribución, sobre lo cual también daremos más detalles en breve). De hecho, la distribución de alimentos forma parte de un programa de seguridad social de gran alcance que diferencia China de India<sup>20</sup>. El impacto de estos programas en la protección y promoción de los derechos al alimento y a las necesidades básicas, incluida la atención médica, se ve reflejado en las tasas de mortalidad y de morbilidad relativamente bajas de China.

El contraste entre China e India en los sistemas de distribución pública y en los programas de seguridad social es, sin duda, muy impresionante; y es plausible considerar la historia de éxito de China como una de seguridad liderada por la asistencia. Sería mucho más complejo defender una interpretación mediada por el crecimiento, en especial, dado que existen tantas incertidumbres sobre lo que, en verdad, lograron las tasas de crecimiento del PNB de ese país. Volveremos a la cuestión del crecimiento en la sección 4, cuando comprobemos el impacto de la experiencia reciente de crecimiento económico alto en China desde las reformas. Pero antes examinaremos la gran mancha del pasado de China, es decir, la hambruna de 1958-1961.

### **3. La hambruna china y el contraste indio**

La hambruna china de 1958-1961 que siguió a la debacle del llamado Gran Salto Adelante fue juzgada desde finales de 1957<sup>21</sup>. Si bien el fracaso del Gran Salto Adelante se reconoció abiertamente tras la euforia inicial, la existencia de la hambruna extrañamente escapó del escrutinio abierto y del reconocimiento público hasta hace muy poco<sup>22</sup>. Esto resulta muy interesante dada la escala monumental de la hambruna —tal vez, la más grande en términos de exceso de mortalidad total en la historia documentada—.

Al comparar la mortalidad real con la mortalidad prehambruna, se obtienen cifras increíblemente altas de muertes adicionales en esta hambruna. Las estimaciones de mortalidad adicional varían de 16,5 millones a 29,5 millones<sup>23</sup>. Estas cifras son extraordinariamente altas. Por ejemplo, el exceso de mortalidad en la última hambruna de la India, la denominada Gran Hambruna de Bengala de 1943 (que ocurrió cuatro años antes de la independencia), se estima en alrededor de tres millones<sup>24</sup>. Así, en la escala

de «muertes adicionales», la hambruna china fue aproximadamente cinco a diez veces más grande que la hambruna de India en este siglo<sup>25</sup>.

Muchas cuestiones continúan siendo inciertas sobre la causalidad de la hambruna, pero queda claro que hubo un enorme colapso de la producción agrícola y del ingreso. Sin duda, la caída de la disponibilidad de alimentos tuvo un papel importante en la génesis de la hambruna que asoló China durante tres años. Si tomamos como referencia la producción nacional promedio de granos *per capita* de 308 kg para 1956 y 1957, la producción de 1959 estuvo un 17 % por debajo de este y para 1960 la producción de granos *per capita* había descendido un 30 %. Incluso en 1961, la escasez vis a vis al promedio de 1956-1957 era del 28 % y la cifra prehambruna no se volvió a alcanzar hasta la segunda mitad de la década del sesenta<sup>26</sup>.

Asimismo, algunas regiones sufrieron reducciones particularmente graves, y las marcadas diferencias en la disponibilidad de alimentos en las distintas regiones continuaron durante todo el periodo de miseria<sup>27</sup>. A modo de ejemplo, en 1960, mientras que las provincias de Heilongjiang y Yunnan tenían 229 kg y 209 kg de granos *per capita*, respectivamente, para sus poblaciones rurales, las cifras correspondientes para Henan, Sichuan y Hebei eran de 143 kg, 137 kg y 122 kg, respectivamente. La diferencia entre las áreas rurales y urbanas también era sorprendente (por ejemplo, 288 kg en la Hebei urbana contra 122 kg en las zonas rurales de esa provincia)<sup>28</sup>.

Anivel local, la distribución pública estaba completamente interrumpida. El fuerte aumento de la adquisición estatal de cereales agravó el problema para las zonas rurales y, en muchos casos, las comunas rurales experimentaron una apremiante escasez de alimentos. Además, también había notables desigualdades en la distribución de todo alimento disponible. Esto se aplicó no solo entre las regiones y entre las zonas urbanas y rurales, sino también en una determinada región rural. Resulta evidente que algunas provincias sufrieron desigualdades intrarregionales mucho más marcadas que otras, con el correspondiente aumento de la mortalidad. Por ejemplo, la zona rural de Sichuan y Henan experimentaron tasas de mortalidad mucho más altas que el área rural de Hebei, la que, en promedio, no tenía más alimentos. En especial, hubo mucho derroche y exceso de consumo, en particular, en los «comedores comunales»<sup>29</sup>.

La hambruna china de 1958-1961 estuvo muy vinculada con los fracasos de políticas —primero, en la debacle del Gran Salto Adelante; después, al demorar la rectificación del daño causado y, junto con eso, al acentuar las desigualdades distribucionales por medio de una mejor adquisición y de un reparto desigual—. El aspecto singular de la hambruna es su continuidad a lo largo de varios años sin un reconocimiento adecuado de la naturaleza de la crisis (y sin encabezar los cambios necesarios en la política pública).

En este aspecto, el récord de India desde su independencia debe ser considerado muy superior. El hecho de que no ha habido ninguna hambruna a gran escala en ese país desde su independencia es un contraste positivo con respecto a la experiencia china. Esta diferencia es particularmente interesante cuando se considera que hubo varias caídas alarmantes en la producción y disponibilidad de alimentos en India en este mismo periodo (la última fue en la sequía de 1987) y que, en muchos casos, los derechos de grandes sectores de la población se vieron duramente amenazados directa como indirectamente (en especial, mediante reducciones del empleo asociadas con sequías o inundaciones).

El sistema indio de prevención de hambrunas se analizó en el capítulo 8. Como dijimos, hay dos características distintas involucradas en el sistema. Una es un procedimiento ideado para la protección de los derechos a través de la creación de empleos (en general, se paga el salario en efectivo), complementado con transferencias directas para los «incontratable». Los orígenes de este procedimiento se remontan a la década de 1880 y a los Códigos de Hambruna de finales del siglo XIX, aunque muchos desarrollos importantes (incluido el uso del sistema de distribución pública para estabilizar los precios de los alimentos) ocurrieron desde la independencia. La otra característica es un «mecanismo político disparador» que pone en marcha el sistema de protección y, de hecho, mantiene el sistema de asistencia pública en un estado de preparación. Este fue el mecanismo disparador que faltó en el sistema de prevención de hambrunas de la India Británica tras el establecimiento de los Códigos de Hambruna. En la hambruna de Bengala de 1943, no se invocaron estos códigos, lo que, en realidad, fue una decisión deliberada del gobierno<sup>30</sup>.

Asimismo, dado el sistema político que la India posindependencia, resulta muy complejo para cualquier gobierno en función —ya sea a nivel estatal o en el centro— no establecer rápidas y amplias medidas antihambruna ante el primer indicio de hambruna. Además, estas señales se transmiten fácilmente dados la relativa libertad de los medios de comunicación y los periódicos de India, y el papel activo y de investigación que tanto los periodistas como los políticos de la oposición pueden tener, y tienen, en este campo. La participación antagonista de los periódicos y de los líderes de la oposición es, como comentamos antes, una parte importante del sistema de prevención de hambrunas de India, que brinda un mecanismo disparador rápido y fomenta la preparación para la protección de los derechos.

El contraste con China es sorprendente, en especial, en el segundo aspecto. Dado su sistema de distribución pública, no carecía de un mecanismo de entrega y redistribución para abordar la escasez de alimentos a medida que la hambruna amenazaba en 1958 y posteriormente. A pesar del tamaño de la reducción de la producción de alimentos y de la pérdida de derechos de grandes sectores de la población, China podría haber hecho un mejor trabajo de protección de los sectores vulnerables compartiendo la escasez de un modo soportable.

Cuando la hambruna amenazó China, faltaba un sistema político de periodismo antagónico y de oposición<sup>31</sup>. La hambruna china se propagó durante tres años sin siquiera admitir en público que estaba sucediendo y sin que hubiera una respuesta política adecuada para esa amenaza. No solo el mundo ignoraba el terrible estado de los asuntos de China, sino que la propia población tampoco estaba al tanto del alcance de la calamidad nacional ni de la amplia naturaleza de los problemas que se enfrentaban en distintas partes del país.

De hecho, la falta de un periodismo y una política antagónicos golpeó incluso al gobierno, al reforzar la ignorancia de las condiciones locales debido a la exageración políticamente motivada del tamaño de los cultivos durante el Gran Salto Adelante y al temor de los líderes locales de comunicar sus propios problemas. La simulación de que todo iba bien con respecto a la agricultura china y a la economía rural engañó, en

gran medida, a los propios líderes nacionales. En palabras de Bernstein: «En 1959-1960, los líderes creían que tenían 100 millones de toneladas métricas de granos más de las que en verdad tenían»<sup>32</sup>. Este concepto erróneo fue crucial para mantener bajas las importaciones de cereales, que prácticamente desaparecieron en 1959 (alrededor de 2000 toneladas comparadas con las 223.000 toneladas de 1958) y permanecieron increíblemente bajas en 1961 (66.000 toneladas) antes de saltar a 5,8 millones de toneladas en 1961, a medida que el hecho de la hambruna y la debacle agrícola por fin salió a la luz. Asimismo, las exportaciones de cereales alcanzaron su punto más alto en 1959 y se mantuvieron altas en 1960, antes de comenzar a descender en 1961. Las exportaciones netas de cereales aumentaron de 1,9 millones de toneladas en 1957 a 2,7 millones de toneladas en 1958, a 4,2 millones de toneladas en 1959 y a 2,7 millones de toneladas en 1960 —a medida que la hambruna devastaba la vida de decenas de millones de personas en todo el país—<sup>33</sup>.

Esta información errónea y malinterpretada también provocó un fuerte *aumento* en el nivel de adquisición de alimentos de las zonas rurales. El porcentaje de adquisición neta de la producción total subió de 15 % y 17 % en 1956 y 1957 a 21 % en 1958 y 28 % en 1959<sup>34</sup>. La China rural —golpeada por una caída de la producción— recibió otro golpe al tener que separar una proporción más grande de la reducida producción para dársela al Estado.

La información errónea también contribuyó a la no revisión de las políticas de producción y distribución, así como a la falta de un programa de emergencia para la protección de los derechos<sup>35</sup>. Aparte de la incompetencia informativa del gobierno, que hizo que su propia evaluación de la situación sea desastrosamente errónea, la ausencia de un sistema antagónico de política y de periodismo también significó que hubiera poca presión política hacia el gobierno por parte de los grupos opositores y de la opinión pública informada para que se adoptaran medidas antihambruna con rapidez.

Finalizamos esta sección con tres comentarios críticos. Primero, como debatimos en el Capítulo 8, la prevención de la hambruna es un importante logro de India, y tenemos algo que aprender de esa experiencia en este mundo asolado por las hambrunas. El hecho de que incluso la China posrevolucionaria, con su destacado récord en materia de promoción de derechos y de mejoramiento de las condiciones de vida, pudo ser víctima de una gigantesca hambruna indica que la lección está lejos de ser desdeñable. En verdad, la característica distintiva de la ausencia de una política antagónica y de un periodismo abierto que pudo haber contribuido con la ocurrencia, magnitud y duración de las hambrunas chinas de 1958-1961 también está presente en la mayoría de los países de África Subsahariana de la actualidad. Si bien los sistemas políticos son bastante disímiles, esta característica de ausencia de oposición política y de periodismo libre en la política africana es una causa de vulnerabilidad ante las hambrunas en este continente como lo fue en China cuando esta experimentó su propio desastre. Asimismo, una mayor tolerancia a la crítica y un periodismo más abierto hubieran tenido un efecto positivo en ayudar a que China sea más segura ante la clase de crisis política y económica que marcó el inicio de las hambrunas de 1958-1961. Sin embargo, lamentablemente, la democratización política en China no ha seguido el ritmo de la liberalización económica (sobre lo que ahondaremos en breve).

Segundo, como indica la experiencia de India, el periodismo abierto y la política antagónica proporciona mucha menos protección contra la desnutrición endémica que contra una dramática hambruna. Las muertes por inanición y la privación son de interés periodístico de una forma en que no lo son la silenciosa persistencia del hambre ni la privación no extrema. El hambre endémica puede aumentar la tasa de morbilidad e incrementar la tasa de mortalidad (en estas cuestiones, el desempeño de India continúa siendo bastante malo), pero eso es principalmente un panorama estadístico, no algo palpable de inmediato ni —no menos importante— una «gran noticia». Incluir la privación endémica en las noticias y convertirla en un foco importante de confrontación política son tareas inherentemente más difíciles y parece que, en gran medida, han estado más allá de las actividades típicas de periodistas y políticos en India<sup>36</sup>. Esa situación podría cambiar (ya hay algunos indicios de que

está sucediendo) y es claramente un campo en el que hay margen para que lo público tenga un papel muy creativo. Sin embargo, como están las cosas, el compromiso político de China —que no está desvinculado de las predisposiciones ideológicas del sistema político chino— parece haberle servido bien al país para combatir la privación endémica, a pesar de su fracaso como defensa contra las hambrunas.

Por último, es importante destacar que a pesar del enorme tamaño del exceso de mortalidad durante la hambruna china, la mortalidad adicional en India, debido a la privación regular en tiempos normales eclipsa ampliamente al primero. Al comparar la tasa de mortalidad de India, que es de 12 personas por cada mil, con la de China, que es de 7 personas por cada mil, y al aplicar esa diferencia a la población india de 781 millones en 1986, obtenemos una estimación del exceso de mortalidad normal para India de 3,9 millones por año. Esto implica que cada ocho años aproximadamente mueren más personas en India debido a su mayor tasa de mortalidad regular de las que murieron en la enorme hambruna de 1958-1961 en China<sup>37</sup>. India parecería ocultar más secretos cada ocho años de lo que China ocultó en sus años de vergüenza.

#### **4. Las reformas económicas chinas: opulencia y asistencia**

Hoy las reformas económicas introducidas en China en 1979 tienen casi una década de práctica, por lo que resulta posible comenzar a evaluar algunos de sus impactos. En relación con la producción de bienes, cabe poca duda de que la economía china se elevó en respuesta a los incentivos del mercado, y el sector agrícola tuvo —por fin— un adecuado «salto adelante». Como indica el Cuadro 1, el valor bruto de la producción agrícola se duplicó entre 1979 y 1986 (una tasa de crecimiento de más del 10 % anual). Además, el crecimiento en el sector agrícola siguió el ritmo de la expansión industrial, que es en sí misma bastante notable, especialmente porque esta también fue muy rápida. Puede haber algunas cuestiones sobre las cifras exactas (puede haber habido incentivos para subestimar la producción antes de las reformas), por lo que no es fácil estar seguros de las tasas de crecimiento alcanzadas. También hubo un declive tras el salto inicial, así como cierta preocupación porque la producción de cultivos alimenticios no ha seguido el ritmo de la expansión de otros tipos

de producción. No obstante, si consideramos todos los aspectos, casi no quedan dudas de que las reformas económicas fueron bastante notables para la expansión de la oferta de alimentos en China, así como para las producciones agrícolas y para los ingresos en general<sup>38</sup>.

Cuadro 1. China desde las reformas de 1979

Año	Valor bruto de la producción (índice)		Tasa de mortalidad (índice)		Ratio de mujeres y hombres (valor)
	Industria	Agricultura	Nacional	Rural	
1979	100	100	100	100	94,3
1980	109	104	102	101	94,4
1981	113	111	102	102	94,2
1982	122	123	106	110	94,1
1983	135	135	114	120	93,9
1984	154	159	108	105	93,7
1985	181	181	106	104	93,5
1986	197	201	108	105	93,6

Fuente: República Popular China, *Anuario Estadístico de China 1986* (en inglés); 1987 (en chino).

Las reformas económicas pueden ser cuestionadas, y lo fueron, desde muchos puntos de vista. Se ha reconocido abiertamente el hecho de que las reformas provocaron una situación inflacionaria con subas de precios que desestabilizaron el balance de los consumidores y esto produjo cierto replanteo sobre cuán lejos y cuán rápido ir por el camino del cambio económico. También hubo temor a que el mecanismo de precios, que mientras es competente para aumentar la producción y el ingreso totales, pueda incrementar las desigualdades en la distribución del ingreso. Sin embargo, reiteramos, aun después de señalar estas salvedades, resulta bastante claro que la opulencia promedio de la población china, en especial la rural, se expandió mucho desde las reformas.

Incluso en la reducción de la pobreza calculada en términos de ingreso personal se ha logrado muchísimo últimamente. Al parecer, la cantidad de chinos de las zonas rurales por debajo de la línea de pobreza establecida en 200 yuanes para 1986 cayó de 200 millones en 1979 a 70 millones en 1986<sup>39</sup>. Esa es una reducción sorprendente de la cual hay pocas semejantes. Si la «seguridad mediada por el crecimiento» fuera el principal medio de promoción de la longevidad en China, esta experiencia posreforma



debería haber proporcionado una excelente base para un mayor aumento de la expectativa de vida a una tasa rápida.

Sin embargo, como se indicó antes, esto no sucedió. La tasa de mortalidad en China, en lugar de disminuir rápidamente, parece haber *aumentado* después de las reformas, como indica el Cuadro 1. En realidad, en ningún año desde 1979, la tasa de mortalidad —según estadísticas oficiales chinas— estuvo más baja que la alcanzada en 1978 y en 1979, 6,2 personas por cada mil. La tasa de mortalidad, según lo informado en el *Anuario Estadístico de China*, subió a 7,1 en 1983 y aun después de haber bajado, rondó los 6,6 y los 6,7 en 1985 y en 1986.

Hay un gran margen de duda sobre la exactitud de los datos oficiales chinos en materia de mortalidad. En particular, cabe destacar que un aumento en la cobertura de las estadísticas de mortalidad puede hacer incrementar la tasa de mortalidad informada. Es bastante posible que al menos cierta parte del aparente aumento de las tasas de mortalidad después de 1979 esté asociada con una mejor cobertura de los datos relacionados con la mortalidad. Asimismo, debemos tener en cuenta la cambiante composición etaria de la población china al interpretar la totalidad de las tasas de mortalidad<sup>40</sup>. Pero aun después de prestar atención a estos factores, existe evidencia de un aumento en las tasas de mortalidad desde las reformas, comparado con lo que se había logrado antes de ellas<sup>41</sup>. La tendencia decreciente en la tasa de mortalidad, que hizo que China alcanzara niveles de longevidad verdaderamente inusuales (dado su bajo ingreso *per capita*), al menos se detuvo y posiblemente se revirtió.

El efecto de la composición etaria cambiante puede eliminarse observando las cifras para la expectativa de vida y no la tasa de mortalidad cruda, que es un simple promedio. La expectativa de vida se estima usando «ponderaciones endógenas» (en el sentido de que la población de los distintos grupos etarios se estima usando las tasas de mortalidad de los grupos etarios previos) y no depende de la estructura etaria real de la población existente. De ese modo, concentrarnos en la expectativa de vida nos da una buena idea de lo que estamos buscando.

El Cuadro 2 muestra las estimaciones sobre la expectativa de vida al nacer realizadas por Judith Banister. Estas señalan una reducción constante en la expectativa de vida desde 1978 (hasta 1984 inclusive, el último año de la serie de Banister). Esta caída es moderada, aunque firme y consistente, pero debe ser analizada como un contraste con las tasas de mortalidad en declive constante y con la expansión de la expectativa de vida hasta finales de la década del setenta (con excepción, por supuesto, del periodo de hambruna entre 1958 y 1961 antes mencionado). La verdadera cuestión es la desaceleración del progreso social justo cuando el crecimiento económico total se acelera.

Cuadro 2. Vida y muerte en China, 1978-1984

Año	Tasa bruta de mortalidad (por mil)	Tasa bruta de mortalidad (por mil)	Tasa de mortalidad infantil (por mil)	
	EA*	EA*	EA*	EI**
1978	7,5	65,1	37,2	40
1979	7,6	65,0	39,4	41
1980	7,7	64,9	41,6	44
1981	7,7	64,8	43,7	53
1982	7,9	64,7	45,9	61
1983	8,0	64,6	48,0	—
1984	8,0	64,6	50,1	—

Ref: \*EA, Estimaciones ajustadas de Banister; \*\*EI, Estimaciones indirectas de Yang y Dowdle.  
Fuente: Banister (1987) Cuadro 4.18 y Yang y Dowdle (1985).

Mientras la reducción de la expectativa de vida es bastante moderada, el incremento de la mortalidad infantil, de acuerdo con algunas estimaciones, parece ser intenso (ver Cuadro 2), tanto según las estimaciones de Banister como las estimaciones indirectas realizadas por Yang y Dowdle (1985) sobre la base de un cuestionario de un estudio de fertilidad. No queda claro en qué medida esto se vincula con la política de población obligatoria en China, también introducida en 1979 —en especial, la insistencia con el hijo único en muchas partes del país y el límite de dos hijos por pareja en el resto—, pero hay sólida evidencia circunstancial en esa dirección<sup>42</sup>. Uno de los indicios siniestros es una caída en el ratio informado de nacimientos de niñas comparado con el de niños, que puede reflejar infanticidio o muerte debido al total abandono de niñas cuyos nacimientos como sus defunciones quedan sin registrar<sup>43</sup>. La reciente relajación del límite de un niño por pareja cuando el primero es una niña puede haber sido el resultado de reconocer la prevalencia de este problema.

Sin importar qué papel pudo haber jugado la política de población en esto, existe considerable evidencia de que es posible que el panorama en materia de mortalidad se haya oscurecido para las niñas en comparación con los niños en los últimos años. De hecho, las estimaciones de Banister sugieren que, en el periodo posreforma, mientras la mortalidad infantil de los niños continuaba cayendo (aunque con bastante lentitud), la mortalidad infantil de las niñas tendió al alza (ver Cuadro 3). Asimismo y en consecuencia, la expectativa de vida al nacer de los hombres continuó creciendo (de nuevo, muy moderadamente desde las reformas), pero la expectativa de vida de las mujeres alcanzó su punto máximo en 1978, año anterior a la reforma, y parece caer desde ese momento. Estas estimaciones son especulativas y no deben considerarse con mucha seriedad, pero en conjunto arrojan muchas evidencias de (1) una desaceleración o una interrupción en la mejora continua de las probabilidades de supervivencia para hombres y mujeres, y específicamente para niños; (2), además, un evidente aumento en el sesgo de género que afecta, en particular, a las niñas.

Cuadro 3. Diferencial de género de la mortalidad en China, 1978-1984

Año	Expectativa de vida al nacer (años)			Mortalidad infantil (por mil)		
	Hombres	Mujeres	Ventaja femenina	Mujeres	Hombres	Ventaja femenina
1978	66,0	64,1	1,9	37,7	36,8	-0,9
1979	65,7	64,3	1,4	42,7	36,3	-6,4
1980	65,3	64,4	0,9	47,7	35,8	-11,9
1981	65,0	64,5	0,5	52,6	35,3	-17,3
1982	64,7	64,7	0,0	57,5	34,9	-22,6
1983	64,4	64,8	-0,4	62,4	34,4	-28,0
1984	64,1	64,9	-0,8	67,2	33,9	-33,3

Fuente: Banister (1987), Cuadro 4.12.

Si el incremento en el sesgo de género se confirma, sin duda, estaría relacionado (al menos, en parte) con las recientes políticas de población. No obstante, la limitación impuesta al tamaño de la población, puesto que en principio es «neutral en términos de género», puede tener un efecto devastador en las niñas solo cuando ya existe una fuerte preferencia de los padres por los niños. En última instancia, también nos deben preocupar los orígenes causales de esa preferencia.

Por supuesto, dicha preferencia por los niños no es nueva en China, pero es discutible que el propio sistema de responsabilidad pudo haber contribuido un poco a menoscabar la posición de las mujeres. Como se sostuvo en el Capítulo 4, existe considerable evidencia de que la participación de las mujeres en el llamado «empleo remunerado» tiende a reducir el sesgo de género contra ellas. En este sentido, la forma comunal de agricultura utilizada en la China prerreforma facilitaba un ámbito para la participación «remunerada» de las mujeres y la proporción de mujeres en esos empleos aumentó radicalmente en las décadas del sesenta y del setenta. Sin embargo, con el nuevo sistema de responsabilidad, la producción agrícola china retornó al modelo basado en la familia, con la usual división del trabajo que tiende a colocar a las mujeres en las típicas actividades «domésticas»<sup>44</sup>.

De hecho, esto puede influir en el empeoramiento de la posición de las mujeres en los «conflictos cooperativos» y, por medio de una regresión general de su posición económica y estatus social, también fortalecer el sesgo antimujeres en el cuidado de los niños. No resulta obvio que este tipo de efecto, que —de ser importante— es muy probable que solo lo sea a largo plazo, haya tenido ya un papel en la sociedad rural china. Pero, sin importar qué visión se adopte sobre esa cuestión (y, de manera más general, de cualquier fortalecimiento del sesgo antimujeres de la sociedad china), el nivel preexistente del sesgo antimujeres, en todo caso, tendería a que cualquier política restrictiva recayera desproporcionadamente sobre las niñas.

Los restrictivos desarrollos del periodo posreforma incluyen no solo el control forzoso del tamaño de las familias, sino también una considerable reducción de la asistencia médica general y de los servicios sanitarios disponibles en el sector rural chino. La «seguridad liderada por la asistencia», sobre cuya base tanto había logrado China antes de las reformas, fue debilitada en lugar de fortalecida en algunos aspectos significativos con las reformas de la economía y la sociedad<sup>45</sup>. De hecho, a pesar de los aumentos en la producción y el ingreso, el sistema de asistencia que los chinos habían construido con tanto éxito ha estado bajo mucha presión. Se observa un claro debilitamiento del compromiso con las medidas de asistencia pública, en parte ideológico y debido a la reciente

pasión por el liberalismo económico<sup>46</sup>, aunque también está conectado con la socavación de la base financiera e institucional de las medidas de asistencia pública a nivel local en las zonas rurales, como resultado del abandono de los acuerdos comunales previos y su reemplazo por el «sistema de responsabilidad», que examinamos anteriormente<sup>47</sup>.

Las brigadas de producción rural solían ofrecer un sistema médico de seguro de salud cooperativo y generalizado, pero la proporción que ofrece esta asistencia cayó del 90 % en 1977 a casi el 34 % para 1985<sup>48</sup>. Al parecer, el seguro de salud cooperativo anterior solo subsiste en el 5 % de los poblados, de acuerdo con el Ministerio de Salud Pública<sup>49</sup>. El número de trabajadores sanitarios en los poblados cayó de 3,3 millones en 1975 a 1,2 millones para 1984. La cantidad de «médicos descalzos» que trabajan en los poblados chinos y clínicas de brigadas descendió de 1,8 millones en 1977 a 1,3 millones para 1984, y ha disminuido mucho desde entonces. La cantidad de médicas descalzas cayó aún más bruscamente. Hoy todo el sistema de servicios imperfectos médicamente pero útiles socialmente está en decadencia, y la cantidad de médicos descalzos ya no se informa en el *Anuario Estadístico*<sup>50</sup>.

Asimismo, el balance entre las zonas urbanas y rurales en términos de servicios médicos —menos desigual en China que en la mayoría de los países en desarrollo— también fue alterado por los cambios que acompañaron las reformas. Para 1983 los tres cuartos de la población total de China que vivían en áreas rurales tuvieron que arreglarse con los servicios de solo la mitad de los médicos que ejercían, es decir, un tercio de lo que las áreas urbanas tenían *per capita*<sup>51</sup>.

El impacto de estas disminuciones en los servicios de salud rurales debió haber sido significativo en general y perjudicial en particular para los grupos vulnerables, y su papel para detener la rápida tendencia descendente de la mortalidad china hubiera sido importante. Además, la carga de los servicios médicos disminuidos parece haberse repartido de forma desigual entre niños y niñas y dado el sesgo antimujeres preexistente (fortalecido o no en el periodo posreforma), es esperable que las desigualdades de género sean más relevantes en los periodos de contracción general<sup>52</sup>.

A pesar de estas interrupciones de los establecimientos de salud comunales, China continúa considerablemente por delante de India en la provisión generalizada de salud pública y de instalaciones de la seguridad social relacionadas. Además, los chinos siguen liderando en los ámbitos de longevidad, nutrición y salud, aunque las reformas económicas recientes, con sus efectos negativos para la asistencia pública (en especial, a nivel local en zonas rurales), ha colocado a China un tanto en la dirección de India, y eso —en este contexto— no es un desarrollo particularmente útil. El debilitamiento del sistema liderado por la asistencia no fue superado por un nuevo desarrollo mediado por el crecimiento.

Es demasiado pronto para determinar qué tipo de nuevo equilibrio alcanzará China. En este momento, existe una pausa y quizá hasta cierto retroceso en la expansión de la longevidad y en la reducción de la morbilidad, a pesar del progreso en el ingreso y la opulencia. La naturaleza autoritaria de la política china permitió una reducción abrupta de las disposiciones en materia de seguridad social que tanto habían contribuido a los primeros éxitos de China.

Nuestro objetivo no es pronosticar qué sucederá en China a largo plazo. Desde el punto de vista de la acción pública contra el hambre y la privación, es especialmente importante una comprensión de los asuntos políticos que surgen de la variada experiencia china. Uno particularmente significativo se refiere al papel de la asistencia pública y en especial, a su cobertura universal. El aporte que la seguridad universal (o casi universal) liderada por la asistencia a las condiciones de vida se ejemplifica por (1) el progreso de China en la expansión de las capacidades más básicas hasta fines de la década del setenta, a pesar del poco aumento del PNB *per capita* y del consumo de alimentos; (2) su retroceso comparativo en estas áreas vitales en el periodo posreforma, a pesar del rápido incremento de la producción y el ingreso.

## 5. China, India y Kerala

India ofrece una singular diversidad de experiencias al interior de sus propias fronteras. Se hallan enormes diferencias interestatales, y un estado en particular, Kerala, merece especial atención en términos de acción

pública contra el hambre y la necesidad. Kerala es uno de los estados más pobres de India<sup>53</sup>. Aun así, logró un nivel de expectativa de vida sorprendentemente alto —más alto que el de cualquier otro estado de India por un amplio margen, incluidos los más ricos de Punjab y Haryana—.

La última estimación rigurosa de expectativa de vida al nacer en India disponible al momento de redactar esta monografía es para el periodo 1976-1980. Las cifras para la siguiente mitad de la década 1981-1985 todavía no fueron publicadas. La cifra promedio de toda India para 1976-1980 era de 52 años, aunque de 66 años para Kerala (68 para mujeres y 64 para hombres), que no es sustancialmente diferente del logro de China<sup>54</sup>. Las primeras estimaciones señalan aumentos considerables en la expectativa de vida de India en su conjunto, pero se ha mantenido la sorprendente delantera que lleva Kerala en esta cuestión.

Se plantearon dudas sobre si los destacados indicadores de longevidad de Kerala reflejan un avance comparable en salud general y bienestar nutricional<sup>55</sup>. Estas dudas surgieron principalmente desde la evidencia adicional proporcionada por (1) el bajo consumo de calorías; (2) las tasas altas de morbilidad autorreportada. Sin embargo, el sentido de estos indicadores está abierto a un serio cuestionamiento. Como se debatió con cierta extensión en el Capítulo 3, el consumo de calorías ofrece una base de evaluación del estado nutricional pobre, y cuando se trata de mediciones más directas del bienestar nutricional (en especial, eludir la desnutrición grave), Kerala permanece firmemente adelante de otros estados de India. En lo referente a las altas tasas de morbilidad, estas se basan en enfermedades autorreportadas, por lo que no resulta sencillo determinar la medida en la que reflejan un mayor nivel de expresión de una población muchísimo más alfabetizada y consciente de la salud que en otros lugares de India. De hecho, se sostuvo que los indicadores de morbilidad *autorreportados* como los conocemos hoy son muy engañosos en el contexto de comparaciones interpersonales de bienestar<sup>57</sup>. Si bien hay cierto margen para especular sobre la relación entre longevidad y otros aspectos de la nutrición o de la salud en Kerala, es difícil negar el exitoso panorama general.

El papel de la asistencia pública en el logro de Kerala atrajo justificada atención<sup>58</sup>. Esta ha adoptado, en parte, la forma de una amplia cobertura

médica de la población a través de servicios de salud pública, ayudada por la determinación de la población —mucho más educada que en cualquier otro lugar de India— de buscar atención médica<sup>59</sup>. Además, Kerala es el único estado de India en el que la distribución pública de alimentos llega mucho más allá de los límites de las áreas urbanas y proporciona importante asistencia a la población rural.

El alto nivel de alfabetización de Kerala también es una ventaja significativa, en especial, porque las personas están más dispuestas y más capacitadas para buscar soluciones modernas para las enfermedades tratables. También puede tener una función para facilitar la participación pública en el cambio social y para generar demanda pública de seguridad social<sup>60</sup>. En Kerala, los programas innovadores de distribución de atención médica y alimentos, en general, han seguido demandas sociales y políticas articuladas<sup>61</sup>. Lo mismo sucede con una gama de cambios institucionales, en particular, la legislación en materia de salarios y las reformas agrarias.

A diferencia de la tasa de alfabetización total de la población adulta (mayores de 15 años) de India del 41 % para 1981, la tasa de alfabetización de Kerala era del 78 %. Ese ratio también es considerablemente más alto que el 70 % de China para 1985. Además, hay una característica muy importante en el patrón de alfabetización de Kerala: muestra un menor sesgo de género en términos relativos. Para 1981, el porcentaje de alfabetización de la población adulta era del 71 % para mujeres y del 86 % para hombres en Kerala, comparado con el 26 % y el 55 %, respectivamente, en India en su conjunto. El sesgo de género en la alfabetización es también sustancialmente menor en Kerala que en China, como indica el Cuadro 4. La tasa de alfabetización de mujeres del 71 %, en Kerala puede compararse bien con la del 56 % de China.



Cuadro 4. China, India y Kerala: Comparaciones seleccionadas

Año	Tasa de alfabetización de los adultos (porcentaje)		Expectativa de vida al nacer (años)		Ratio de mujeres y hombres
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	
China <sup>a</sup>	56	82	64,1	64,9	0,935
India <sup>b</sup>	26	55	52,1	52,5	0,934
Kerala <sup>b</sup>	71	86	67,6	63,5	1,032

Ref. a. 1984 y 1985; b. 1976-1980 y 1981.

Notas y fuentes: Para China, las tasas de alfabetización de la población adulta para 1985 fueron obtenidas de UNICEF, *The State of the World's Children 1988*, y, tanto para Kerala como para India, fueron calculadas a partir de los datos presentados en el Censo de India de 1981. Las cifras de la expectativa de vida para China fueron tomadas de Banister (1987), Cuadro 4.18, para 1984. El *Anuario Estadístico Oficial de China de 1986* brinda cifras de 69,3 años para mujeres y de 66,4 años para hombres, para 1982. Las cifras de la expectativa de vida para India y Kerala del periodo 1976-1980 y fueron obtenidas de los *Cuadros Abreviados sobre Expectativa de Vida Basados en SRS 1976-1980* (Documento de apoyo N.º 1, 1985), publicado por el Registro Civil de India. El ratio de mujeres y hombres para China en 1985 fue tomado del *Anuario Estadístico de China de 1986* y para India y Kerala para 1981, del Censo de India de 1981.

De hecho, la historia de la expansión de la alfabetización por medio de la acción pública se remonta tiempo atrás en Kerala. Este estado se formó al momento de la independencia, amalgamando, por motivos de uniformidad lingüística y unidad cultural, dos de los denominados «estados nativos de India» (Travancore y Cochín) con una parte de la antigua Presidencia de Madrás de la India Británica (Malabar). Como sucede a veces, en ambos estados nativos de India, la política pública hacía mucho más énfasis en educación general y alfabetización que el resto de India, y era particularmente excepcional en la educación de las mujeres. En realidad, ya en 1817 la gobernante de Travancore, Rani (Reina) Gouri Parvathi Bai, había emitido un rescripto en el que se establecía que «el Estado debía sufragar el costo total de la educación de su gente, de modo que no hubiera rezago en la propagación del conocimiento entre ellos, ya que al difundir la educación podían convertirse en mejores súbditos y funcionarios públicos y así la reputación del Estado podía avanzar»<sup>62</sup>. Probablemente, la Rani estaba en lo cierto y la amplia base educativa de Kerala parece haber tenido un impacto importante en otras políticas públicas estatales (incluidas atención médica y política de alimentos), además de alentar la práctica de salud inteligente en el ámbito familiar.

El sesgo de género es un tema de cierto interés en el contexto tanto de China como de India. Como se señaló en el Capítulo 4, en ambos países, el ratio de mujeres y hombres (RMH) es excepcionalmente bajo en la población y es importante la cuestión de la supervivencia de las mujeres. En India, la expectativa de vida al nacer fue más baja para mujeres que para hombres hasta hace muy poco, y se supone que el cambio —alinear India con gran

parte del resto del mundo— ocurrió recién en esta década<sup>63</sup>. En China, en los últimos años, ha sucedido lo contrario, y la expectativa de vida para mujeres, que solía ser más alta que para hombres, ahora es más baja (ver Cuadro 3 y la discusión de la última sección). En ambos países, el ratio de mujeres y hombres se mantiene desalentadoramente bajo —alrededor de 93 mujeres por cada 100 hombres—. Contrasta con el ratio de 1,05 o más observado en esos países (por ejemplo, en Europa o en América del Norte), en los que hay poco sesgo de género en la atención médica y en la distribución de alimentos (aunque puede haber mucho sexismo en otras áreas) y es mucho más bajo (como se analizó en el Capítulo 4) que el ratio de 1,02 de África Subsahariana.

Comparado tanto con China como con el resto de India, el ratio de mujeres y hombres en Kerala era mayor al 1,03 según el último censo y ha aumentado aún más desde entonces. Este es el ratio de mujeres y hombres más alto que el de todas las regiones del mundo en desarrollo de las que analizamos datos totales en el Capítulo 4 (incluida África Subsahariana, que fue la base para nuestro cálculo de «mujeres desaparecidas»).

Resulta complejo establecer hasta qué punto la ausencia relativa de sesgo de género en Kerala se relaciona con su política pública radical (que explicamos antes). Sería sorprendente si un mayor nivel de educación de las mujeres —y menos desigualdad de género en la participación en la educación— no contribuyó a mejores perspectivas de una vida plausible para las mujeres, tanto al aumentar el estatus de las mujeres como al incrementar su poder económico y su independencia en los «conflictos cooperativos» (que se analizaron en el Capítulo 4).

Sin embargo, también tenemos que considerar otros factores, incluido el sistema parcialmente matrilineal de sucesión en partes de Kerala y la relativamente extensa historia de sus activistas políticos de izquierda. Examinar a fondo esta difícil pero importante cuestión superaría por mucho el alcance de la presente investigación y separar las diferentes pero interrelacionadas influencias causales puede ser un ejercicio particularmente complejo. No obstante, como una observación preliminar para un análisis más detallado, cabe mencionar que el único estado de India que hizo uso extensivo de la seguridad liderada por la asistencia

también pudo evitar algunas de las consecuencias desastrosas del sesgo de género que asedia tantas partes del mundo. La posibilidad de que los sistemas liderados por la asistencia realicen un aporte a la igualdad de género es una cuestión que merece mayor investigación<sup>64</sup>.

El éxito de Kerala en lograr una seguridad liderada por la asistencia refuerza la posibilidad de seguir este camino aun cuando la economía sea muy pobre. El hecho de que Kerala haya alcanzado dicho éxito a través de una asistencia pública cuidadosa y de una amplia cobertura muestra lo mucho que se puede lograr incluso con un bajo nivel de ingreso, si la acción pública tiene como objetivo la promoción de los derechos básicos y las capacidades de las personas.

La capacidad de las personas de superar enfermedades prevenibles y de escapar de la mortalidad prematura depende crucialmente de su dominio de las necesidades básicas y de su habilidad para usarlas con destreza. La asistencia pública en materia de educación, salud, empleo, etcétera, puede contribuir tanto a ese dominio como a las habilidades necesarias. Las distintas experiencias de China y de India, y la diversidad interna de ellas (tanto a lo largo del tiempo como sobre las diferentes regiones), revelan la importancia de estos papeles en contextos diversos.

## Notas

\* Título original "China and India", *Hunger and Public Action*, Oxford: Clarendon Press, 1989, pp. 204-225. Publicación autorizada en inglés ©1989 por Oxford University Press. Traducción autorizada al español. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* establece que la expectativa de vida al nacer en China para 1986 es de 69 años. Las estadísticas oficiales chinas, que se basan en el censo de 1982, determinan que es de 68 años para 1981. Judith Banister (1987) proporciona una estimación más baja sobre la base de correcciones realizadas por informes incompletos, de 65 años para el mismo año.

<sup>2</sup> El *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* arroja una cifra de 57 años para la expectativa de vida al nacer en India en 1986. La última estimación confiable, sobre la base del análisis de registro de muestras para 1976-1980, determina que esa cifra es de 52,3 años, pero estimaciones posteriores indican que la expectativa de vida ronda los 55 años.

3. Ver UNICEF (1988), Cuadro 1.
4. UNICEF (1988), Cuadro 2. Sin embargo, se han expresado serias dudas sobre la fiabilidad de estas cifras de peso al nacer a los fines de la comparación internacional, en especial, dadas algunas variaciones en los criterios usados.
5. Ver Banco Mundial (1983a, 1984a, 1985); Piazza (1986); Hussain (1987); Jamison y Piazza (1987), y Hussain y Feuchtwang (1988).
6. UNICEF (1988), Cuadro 4. Las tasas alfabetización de hombres y mujeres adultos reveladas por UNICEF para cada país son del 82 % y del 56 %, respectivamente, en China y del 57 % y del 29 %, respectivamente, en India. Los promedios de la población total se obtuvieron de estos datos ponderando las cifras para mujeres y hombres por el ratio de mujeres en relación con los hombres en los dos países.
7. Este panorama es más diverso si se consideran también las diferencias al *interior* de los países. En particular, los programas de intervención pública del estado de Kerala en India parecen haber hecho que los logros de este estado sean comparables a los obtenidos por China. La naturaleza mixta de estos contrastes también indica ciertas lecciones en materia de políticas. Nos ocupamos de este asunto en la última sección de este capítulo.
8. La iniciativa de China en el campo de la alfabetización también es lo suficientemente clara, aunque India cuenta con un sector de educación terciaria mucho más extenso y un porcentaje mucho más alto de cohortes de edades relevantes que alcanza la educación universitaria.
9. Wilfred Malenbaum (1956, 1959, 1982) ha proporcionado comparaciones cuidadosas y esclarecedoras sobre el crecimiento económico en los dos países a lo largo de las décadas. Ver también Swamy (1986a) y la literatura previa citada en su trabajo y en el de Malenbaum (1982). Ver también Perkins (1983, 1988) sobre los problemas metodológicos y los resultados fundamentales en la evaluación del desempeño del crecimiento de China.
10. Estos resultados no son particularmente sensibles a los años exactos elegidos para la extrapolación hacia atrás sobre la base de los datos del Banco Mundial. Al unir las cifras del PNB para 1982 y las tasas de crecimiento para 1960-1982, como aparecen en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1984*, se obtienen las cifras del PNB *per capita* de 1960, que es de USD 106 para China y de USD 196 para India, es decir, un PNB chino *per capita* del 46 % menor que el de India [sobre esta cuestión, ver Sen (1985a: 78-80) y Cuadro A2].
11. El país más pobre según el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* es Etiopía, con un PNB *per capita* de USD 120 en 1986 (ver Cuadro 1, pág. 222). Esta cifra es mucho más alta que el PNB *per capita* atribuido de China de USD 106 en 1965 (a precios de 1986).
12. Kuznets (1966: 36).

<sup>13</sup>. El propio *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988* muestra las limitaciones de sus estimaciones y destaca los supuestos sobre la base de las cuales se obtienen las cifras (ver págs. 290-291). La cuestión aquí no es acusar al Banco Mundial de engaño o perfidia, sino ver el caso para rechazar los números comparativos que se presentan en algunos de estos cuadros tan usados y que son citados una y otra vez en las discusiones acerca de China e India.

<sup>14</sup>. Sobras las rápidas revisiones de las cifras del PNB de China realizadas por el Banco Mundial, ver Malenbaum (1982: 81-82): «Como se indicó, los datos del Banco Mundial para el PNB *per capita* de China fueron del orden de los USD 400 para 1976 y 1977 (precios estadounidenses actuales). Las cifras comparables para India fueron de USD 150, cerca del 37,5 % de los niveles chinos. En 1980, las respectivas cifras para 1978 fueron de USD 230 y de USD 180 (en precios estadounidenses de 1978); el ratio era del 78,5 %. Ahora los niveles para 1979 se muestran en USD 260 y USD 190. Una historia de desarrollo comparativo que coloca a China con una ventaja de crecimiento de larga data y de alrededor del 150 % *per capita* con respecto a India para finales de la década del setenta ahora muestra una ventaja de tan solo un cuarto, casi del 30 % o 35 %, en el mismo periodo. No se ofrece ninguna explicación estructural para esta revisión radical». Para continuar la historia donde Malenbaum la dejó, el Banco Mundial convergió las cifras, por razones prácticas, para 1986 (como se menciona en el texto) con un PNB *per capita* de USD 300 para China y de USD 290 para India. Si bien se hizo que las cifras del PNB para China se acercaran al PNB *per capita* de India, las cifras para las tasas de crecimiento del PNB de China fueron mantenidas marcadamente más altas que las de India. Lo que aquí observamos no es un informe con apenas algunas inconsistencias insignificantes en ciertas partes, sino uno que es en sí mismo contrario dentro de su propia estructura interna.

<sup>15</sup>. Ver Riskin (1986, 1987).

<sup>16</sup>. Ver Banister (1987: 354). Ver también el ensayo de Carl Riskin (1986) sobre la estrategia para «alimentar China» y los estudios empíricos allí citados.

<sup>17</sup>. Ver Banco Mundial (1983a, 1985); Jamison *et al.* (1984); Perkins y Yusuf (1984); L. C. Chen (1988); y Shao (1988), entre muchas otras contribuciones.

<sup>18</sup>. *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988*, Cuadro 29, pág. 278. Según los informes, la cantidad de habitantes por médico es de 3700 en India y de 1730 en China para 1981. Las cifras correspondientes a habitantes por enfermero son de 4670 en India y de 1670 para China. En general, se sostiene, con cierta justicia, que, los programas de capacitación médica en India son, a menudo, más exigentes de lo que han sido los programas chinos (al menos, hasta hace poco). Sin embargo, la gran diferencia de tener ciertos servicios médicos disponibles en todo el país (aun en las zonas más remotas) hace que la situación china en conjunto sea distinta a la de India, y, en este logro, las ventajas logísticas de contar con más médicos y enfermeras por unidades de población han sido bastante cruciales.

<sup>19.</sup> Para algunas interesantes comparaciones entre China e India en el campo de la salud, ver A. Bhalla (1987); también Chen (1987). La organización china, en especial para las zonas rurales, proporciona un contraste muy importante con respecto a la falta de acceso a los servicios de salud en áreas rurales de India, en particular entre los grupos más vulnerables [ver Bose y Tyagi (1983), y Murthy *et al.* (1988)].

<sup>20.</sup> Sobre la naturaleza y el alcance del sistema de seguridad social y de servicios públicos en China, ver Riskin (1986, 1987); Ahmad y Hussain (1988); y Hussain *et al.* (1989), así como la literatura allí citada.

<sup>21.</sup> Varias regiones de China también fueron víctimas de condiciones climáticas adversas durante 1959-1961, incluidas sequías e inundaciones en diferentes partes del país. Sin duda, estas condiciones contribuyeron a los problemas de producción, pero es difícil no arribar a la conclusión de que el grueso del problema fue provocado por el fracaso de los cambios de políticas iniciados por el Gran Salto Adelante. De hecho, las condiciones climáticas adversas fueron particularmente importantes en hacer que fuera más difícil identificar con precisión cuánto había fracasado el «Salto».

<sup>22.</sup> Sobre este tema, ver Sen (1982c, 1983a); Bernstein (1983); Riskin (1986, 1987).

<sup>23.</sup> Ver Coale (1981); Aird (1982); Ashton *et al.* (1984); Peng (1987). La estimación más grande de 29,5 millones (Ashton *et al.*, 1984) intenta incluir las muertes no informadas. La estimación de Peng (1987), que se basa en los datos demográficos provinciales, sugiere una cifra de 23 millones.

<sup>24.</sup> Esa cifra también se obtuvo usando el mismo método de comparación entre mortalidad real y mortalidad prehambruna, y estimando las muertes no informadas (Sen, 1981a, Anexo D). La estimación oficial del exceso de mortalidad fue de 1,5 millones, pero eso involucró un subregistro debido a la cobertura temporal incompleta.

<sup>25.</sup> Sin embargo, debe recordarse que, puesto que las tasas de mortalidad de China ya habían disminuido bruscamente *antes* de la hambruna, las estimaciones de las «muertes adicionales» que se basan en las tasas de mortalidad anteriores a la hambruna se comparan con una tasa de mortalidad prehambruna más baja que la de la mayoría de los países más pobres del mundo. No obstante, aunque se utilizaran tasas de mortalidad prehambruna demasiado altas, el exceso de mortalidad en China aún asciende a cifras asombrosamente altas.

<sup>26.</sup> Ver Peng (1987: 653-5, esp. el Cuadro 3).

<sup>27.</sup> Ver Riskin (1986, 1987) y Peng (1987).

<sup>28.</sup> Los datos fueron obtenidos de Peng (1987).

<sup>29.</sup> Sobre este tema, ver Peng (1987). Señala Peng: «Irónicamente, casi todas las provincias que fueron elogiadas por un artículo de *People's Daily* por su "buen desempeño" en la creación de comedores rurales experimentaron un grave exceso de mortalidad» (pág. 664).

30. El gobernador de Bengala T. Rutherford le escribió al virrey de India para explicarle que no se había declarado la hambruna para evitar la obligación de tomar las medidas de asistencia que establecían los Códigos de Hambruna. Ver Mansergh (1973: 363, Documento N.º 158).
31. Las razones para este diagnóstico y la evidencia empírica para esta visión se discuten en Sen (1982c, 1983a).
32. Bernstein (1984: 13).
33. Las cifras fueron obtenidas del *Anuario Estadístico de China de 1981*. Ver también Riskin (1986, 1987) y Jowett (1988).
34. Riskin (1987), Cuadro 6.5. También ver Bernstein (1984) y Peng (1987).
35. En 1962, poco después de la hambruna, cuando se estaban revisando las experiencias recientes, Mao Zedong notó el problema de la falla en la información para la planificación ante la ausencia de democracia local: «Si no hay una democracia y si las ideas no provienen de las masas, es imposible establecer una línea correcta, políticas y métodos, específicos y generales buenos (...). Sin democracia, no se comprende lo que está sucediendo en las bases; la situación será confusa; no se podrán recopilar suficientes opiniones de todos los sectores; no habrá comunicación entre los niveles superiores y las bases; los órganos superiores de liderato dependerán de un material unilateral e incorrecto para decidir asuntos, y así será difícil evitar ser subjetivo; será imposible alcanzar la unidad de comprensión y la unidad de acción, será imposible lograr un verdadero centralismo» (Mao Zedong, 1974: 164). Sobre esta declaración y su contexto y relevancia, ver Sen (1983a, 1984a).
36. Sobre este tema, ver Sen (1982c, 1983a, 1984a) y Ram (1986).
37. Esto es así con las mayores cifras de mortalidad estimada, 29,5 millones (según Ashton *et al.*, 1984). En cambio, si tomamos la cifra de Peng de 23 millones, entonces, cada seis años hay más mortalidad adicional en India que durante la hambruna china de 1958-1961.
38. Ver Riskin (1986, 1987), Johnson (1988) y Perkins (1988). Sobre los problemas de incentivos en la agricultura colectiva, ver Putterman (1986) y también Nee (1986).
39. Ver Riskin (1988: 21).
40. Ver Banister (1987); y Hussain y Stern (1988).
41. Hussain y Stern (1988: 18) sostienen que «Es probable que las fluctuaciones interanuales [de las tasas de mortalidad] sean, en gran medida, el resultado de fuentes de datos y métodos cambiantes», pero se confirma una patrón amplio de «una reducción [en la tasa de mortalidad] para fines de la década del setenta, seguida de un aumento de casi el 7 % de la tasa de mortalidad de 1979-1986».

- <sup>42</sup>. Ver Banister (1987: Capítulo 7). «Muchas parejas, que estaban decididas a tener un hijo, mataron a sus pequeñas hijas, ya sea directamente o por total abandono, de modo que pudieran volver a intentar para ver si nacía un varón» (Banister, 1987: 40).
- <sup>43</sup>. Ver Hull (1988) sobre esta cuestión general y también sobre los resultados del 1 % de una encuesta de población efectuada por el Departamento de Estadística del Estado en 1987.
- <sup>44</sup>. Sobre este tema, ver Aslanbeigui y Summerfield (1989). Sobre la comparación con la situación anterior a la reforma, ver también Croll (1983); Hemmel y Sindjberg (1984); Nee (1986); Wolf (1987); y Kelkar (1989).
- <sup>45</sup>. En realidad, también es posible que el colapso de las disposiciones para la asistencia social con respecto a la seguridad de las personas de la tercera edad haya podido contribuir al sesgo existente «a favor de los niños varones», dada la asociación de la preferencia hacia los hombres con la intención de garantizar la asistencia en la tercera edad. Sobre cuestiones relacionadas, ver Hussain *et al.* (1989).
- <sup>46</sup>. Riskin (1988) menciona que el estilo es híbrido, ya que implica «una extraña mezcla de retórica socialista residual y los valores de la Escuela de Chicago». No obstante, en los últimos años, la retórica socialista ha estado claramente en retirada.
- <sup>47</sup>. Sobre este tema, ver Banister (1986, 1987); Nee (1986); Panikar (1986); Bhalla (1987); Ahmad y Hussain (1988); Johnson (1988); Shao (1988); y Hussain *et al.* (1989).
- <sup>48</sup>. Ver Banister (1986: 2-3).
- <sup>49</sup>. Ver Shao (1988).
- <sup>50</sup>. Desde 1986 el *Anuario Estadístico* no proporciona la cantidad de médicos descalzos; el último año informado fue 1984. Ver también Banco Mundial (1984a) y Banister (1986).
- <sup>51</sup>. Ver Banister (1986: 2).
- <sup>52</sup>. Sobre la cuestión general del sesgo de género y de la distribución al interior de los hogares, ver el Capítulo 4.
- <sup>53</sup>. Se pueden encontrar los datos comparativos estándares en Agrawal, Verma y Gupta (1987). Para un análisis exploratorio de los ingresos reales comparativos de los distintos estados de India (teniendo en cuenta las diferencias distributivas), ver Bhattacharya, Chatterjee y Pal (1988). También ver Sanyal (1988) sobre la pobreza comparativa de Kerala en términos de tenencia de tierras.
- <sup>54</sup>. Esta cifra de 65,5 años es, en realidad, un poco más alta que la estimación de la expectativa de vida para China realizada por Judith Banister, aun antes de las reformas (65,1) y *a fortiori* también para después (64,6 en 1984, de acuerdo con la estimación de esta autora). Por supuesto, cabe mencionar que hay muchísima diversidad regional en China [sobre este tema, ver Prescott y Jamison (1985)], por lo que la expectativa de vida en las regiones más avanzadas es más alta que en Kerala.



55. Por ejemplo, ver Panikar y Soman (1984), y B. G. Kumar (1987).
56. Por ejemplo, ver la evidencia antropométrica presentada por B. G. Kumar (1987), Cuadro 6.7, y Subbarao (1989), Cuadro 6 (ambos se basan en datos de encuestas recopilados por el Departamento Nacional para el Control de la Nutrición). La incidencia muy baja de la «desnutrición grave» en Kerala es particularmente sorprendente —una cuestión de suma importancia para la salud, el bienestar y la supervivencia [sobre este tema, ver Lipton (1983) y también Capítulo 3 de este libro]—. El porcentaje de «desnutrición grave» para niños de entre 1 y 5 años de edad era del 6,1 para India en su conjunto en 1982 y solo del 1,5 para Kerala (Kumar, 1987, Cuadro 6.7).
57. Para la base probatoria de este argumento, ver Murray y Chen (1989). Como muestran estos autores, muchos hallazgos opuestos surgen a partir de las evaluaciones del bienestar sobre la base de los datos de morbilidad autorreportada. Por ejemplo, si bien en India las tasas de morbilidad autorreportada de Kerala son las más altas (las más bajas están en Uttar Pradesh, donde la expectativa de vida es de alrededor de 25 años *menos* que en Kerala), son incluso más altas en los Estados Unidos, donde las más altas están en los grupos de mayores ingresos. Por supuesto, esos hallazgos no implican que los datos de morbilidad autorreportada sean inútiles. La autopercepción de la morbilidad, así como la presentación de informes bien expresados son de obvio interés para el análisis social de la *percepción* y de la *comunicación*.
58. Ver Centro para los Estudios de Desarrollo (1975); S. K. Kumar (1979); Gwatkin (1979); Gwatkin *et al.* (1980); Jose (1984); Panikar y Soman (1984); Halstead *et al.* (1985); Krishnan (1985, 1989); Stewart (1985); Caldwell (1986); B. G. Kumar (1987); Osmani (1988a).
59. Es discutible que la mayor incidencia de la morbilidad informada pueda considerarse un factor favorable coadyuvante para el éxito de Kerala en la lucha contra las enfermedades y en la expansión de la longevidad. El tratamiento solo puede comenzar cuando se presta atención a la enfermedad que uno padece. Una gran proporción de la población rural de India muere a causa de enfermedades no diagnosticadas —o, en general, ignoradas—.
60. Ver Halstead *et al.* (1985) y Caldwell (1986). También ver Mencher (1980).
61. El radicalismo de la política de Kerala encontró cierta expresión en 1957 al ser el primer estado de India en elegir un gobierno comunista. Desde entonces, distintas coaliciones políticas gobernaron el estado y, por lo general, los partidos en el gobierno están bien controlados.
62. Citado en *Censo de la India*, 1931, (1932), Vol. XXVIII, Trivandrum, 301.
63. Ver Dyson (1987).
64. Cabe mencionar aquí que el ratio de mujeres y hombres sea mayor a la unidad ha sido una característica de Kerala desde antes de este siglo. En el *Censo de India* para 1881, se destacó: «En Travancore, como en otras poblaciones del sur, las proporciones de ambos sexos se acercan más a los estándares europeos que en los estados

del norte y en las provincias» [*Report on the Census of British India*, (1883), Vol. I, Londres: HMSO, 70]. Este hecho no debe considerarse como ponerse en contra de la importancia de la seguridad liderada por la asistencia para reducir el sesgo de género, dado que la activa promoción de la educación primaria, en especial de las mujeres, en Kerala (en particular, en Travancore y Cochín) se remonta a las primeras décadas del último siglo. Las dos características, un ratio de mujeres y hombres más alto y una mayor participación en la educación básica (especialmente, para las niñas), datan del siglo XIX en el caso de Kerala.

## Referencias

Agrawal, A. N., Verma, H. O. y Gupta, R. C. (1987). *Economic Information Yearbook 1987-88*. Nueva Delhi: National Publishing House.

Ahmad, S. E. y Hussain, A. (1988). «Social Security in China: A Historical Perspective», paper presented at a Workshop on Social Security in Developing Countries held at the London School of Economics, 4-5 July 1988. En Ahmad, S. E., et al. (eds.) (1991). *Social Security in Developing Countries*.

Aird, J. (1982). «Population Studies and Population Policy in China», *Population and Development Review*, 8.

Ashton, B., Hill, K., Piazza, A. y Zeitz, R. (1984). «Famine in China, 1958-61», *Population and Development Review*, 10.

Aslanbeigui, N. y Summerfield, G. (1989). «Impact of the Responsibility System on Women in Rural China: An Application of Sen's Theory of Entitlements», *World Development*, 17.

Banister, J. (1984). «An Analysis of Recent Data on the Population of China», *Population and Development Review*, 10.

— (1986). «China: Recent Trends in Health and Mortality», Paper N.º 23, Center for International Research, Washington, DC.

— (1987). *China's Changing Population*. Stanford: Stanford University Press.

Bernstein, T. P. (1983). «Starving to Death in China», *New York Review of Books*, 30.

— (1984). «Stalinism, Famine, and Chinese Peasants», *Theory and Society*, 13.

Bhalla, A. (1987). «Access to Health Services in China and India», mimeo, Geneva.

Bhattacharya, N., Chatterjee, G. S. y Pal, P. (1988). «Variations in Level of Living across Regions and Social Groups in Rural India, 1963/64 and 1973/74». En Srinivasan, T. N. y Bardhan, P. K. (eds.) (1988). *Rural Poverty in South Asia*. Londres: Oxford University Press, 154-218.

Caldwell, J. C. (1986). «Routes to Low Mortality in Poor Countries». *Population and Development Review*, 12.

- Centre for Development Studies (1975). *Poverty, Unemployment and Development Policy: A Case Study of Selected Issues with Reference to Kerala*. Nueva York: United Nations.
- Chen, L.C. (1987). «Coping with Economic Crisis: Policy Developments in China and India». *Health Policy and Planning*, 2.
- (1988). «Health Policy Responses: An Approach Derived from the China and India Experiences». En Bell, D. E. y Reich, M. R. (eds.) (1988). *Health, Nutrition and Economic Crises*.
- Coale, A. (1981). «Population Trends, Population Policy and Population Studies in China». *Population and Development Review*, 7.
- Croll, E. (1983). *Chinese Women Since Mao*. Nueva York: Zed.
- Dyson, T. (1987). «Excess Female Mortality in India: Uncertain Evidence on a Narrowing Differential». En Srinivasan, K. y Mukerji, S. (eds.) (forthcoming). *Dynamics of Population and Family Welfare*. Bombay: Himalaya.
- Gwatkin, D. R. Wilcox, J. R. y Wray, J. D. (1980). *Can Health and Nutrition Interventions Make a Difference?* Washington, DC: Overseas Development Council.
- Halstead, S. B., Walsh, J. A. y Warren, K. S. (1985). *Good Health at Low Cost*. Nueva York: Rockefeller Foundation.
- Hemmel, V. y Sindbjerg, P. (1984). *Women in Rural China: Policy Towards Women Before and After the Cultural Revolution*. Copenhagen: Humanities Press.
- Hull, T. H. (1988). «Implications of Rising Sex Ratios in China». Mimeo. Australian National University.
- Hussain, A. (1987). «Nutrition and Nutritional Insurance in China 1949-84». Mimeo. London School of Economics.
- y Stern, N. H. (1988). «On the Recent Increase in Death Rates in China». Mimeo. London School of Economics.
- Liu, H. y Liu, X. (1989). «Compendium of Literature on the Chinese Social Security System». Discussion Paper, Development Economics Research Programme, London School of Economics.
- Jamison, D. y Trowbridge, F. L. (1984). «The Nutritional Status of Children in China: A Review of the Anthropometric Evidence». Population, Health and Nutrition Department Technical Note GEN 17, World Bank, Washington, DC.
- y Piazza, A. (1987). «China's Food and Nutrition Planning». En Gittinger, J. P., et al. (eds.) (1987), *Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption*.
- y Feuchtwang, S. (1988). «The People's Livelihood and the Incidence of Poverty». En Feuchtwang, S., et al. (eds.) (1988). *Transforming China's Economy in the Eighties*.

Johnson, D. G. (1988). «Economic Reforms in the People's Republic of China». *Economic Development and Cultural Change*, 36.

Jose, A. V. (1984). «Poverty and Inequality: The Case of Kerala». En Khan, A. R. y Lee, E. (eds.) (1984). *Poverty in Rural Asia*. Bangkok: ILO Artep.

Jowett, A. J. (1988). «Famine in the People's Republic of China». Occasional Paper N.º 21, Geography Department, Glasgow University.

Krishnan, T. N. (1985). «Health Statistics in Kerala State, India». En Halstead, S. B., et al. (eds.) *Good Health at Low Cost*.

— (1989). «Kerala's Health Transition: Facts and Factors». Mimeo. Center for Population Studies, Harvard University.

Kelkar, G. (1989). «...Two Steps Back? New Agricultural Policies in Rural China and the Woman Question». En Agarwal, B. (ed.) *Structures of Patriarchy*.

Kumar, B. G. (1987). «Poverty and Public Policy: Government Intervention and Levels of Living in Kerala, India». Unpublished Ph.D. thesis, University of Oxford.

Kumar, S. K. (1979). «Impact of Subsidised Rice on Food Consumption and Nutrition in Kerala». *Research Report* N.º 5, International Food Policy Research Institute, Washington, DC.

Malenbaum, W. (1956). «India and China: Development Contrasts». *Journal of Political Economy*, 64.

— (1959). «India and China: Contrasts in Development Performance». *American Economic Review*, 49.

— (1982). «Modern Economic Growth in India and China: The Comparison Revisited, 1950-1980». *Economic Development and Cultural Change*, 31.

Mansergh, N. (ed.) (1973). *The Transfer of Power 1942-7*, iv. Londres: HMSO.

Mao Zedong (Tse-tung) (1974). *Mao Tse-tung Unrehearsed, Talks and Letters: 1956-71*. Londres: Penguin Books.

Mencher, J. (1980). «The Lessons and Non-lessons of Kerala: Agricultural Labourers and Poverty». *Economic and Political Weekly*, 15.

Murray, C. J. L. y Chen, L. C. (1989). «Patterns of the Health Transition». Mimeo. Center for Population Studies, Harvard University. En Chen, L. C., et al. (eds.) (forthcoming), *Social Change and Health*.

Nee, V. (1986). «The Peasant Household Economy and Decollectivization in China». *Journal of Asian and African Studies*, 21.

Osmani, S. R. (1988). «Social Security in South Asia». Paper presented at a Workshop on Social Security in Developing Countries held at the London School of Economics, 4-5 July 1988. En Ahmad, S. E., et al. (eds.) (1991), *Social Security in Developing Countries*.

- Panikar, P. G. K. (1986). «Financing Health Care in China». *Economic and Political Weekly*, 21.
- y Soman, C. R. (1984). *Health Status of Kerala*. Trivandrum: Centre for Development Studies.
- Peng, X. (1987). «Demographic Consequences of the Great Leap Forward in China's Provinces». *Population and Development Review*, 13.
- Perkins, D. H. (1988). «Reforming China's Economic System». *Journal of Economic Literature*, 26.
- y Yusuf, S. (1984). *Rural Development in China*. Baltimore: Johns Hopkins.
- Piazza, A. (1986). *Food Consumption and Nutritional Status in the People's Republic of China*. Boulder: Westview.
- Prescott, N. y Jamison, D. (1985). «The Distribution and Impact of Health Resource Availability in China». *International Journal of Health Planning and Management*, 1.
- Putterman, L. (1986). *Peasants, Collectives and Choice*. Greenwich, Conn.: JAI Press.
- Ram, N. (1986). «An Independent Press and Anti-hunger Strategies: The Indian Experience». Paper presented at a Conference on Food Strategies held at WIDER, Helsinki, 21-5 July 1986. En Drèze, J. P. y Sen, A. K. (eds.) (1991). *The Political Economy of Hunger*.
- Riskin, C. (1986). «Feeding China: The Experience Since 1949». Paper presented at a Conference on Food Strategies held at WIDER, Helsinki, 21-5 July 1986; Working Paper N.º 27, WIDER, 1987. En Drèze, J. P. y Sen, A. K. (eds.) (1991). *The Political Economy of Hunger*.
- (1987). *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*. Oxford: Oxford University Press.
- (1988). «Reform: Where is China Going?». Mimeo. Columbia University.
- Sanyal, S. K. (1988). «Trends in Landholding and Poverty in Rural India». En Srinivasan, T. N., and Bardhan, P. K. (eds.). *Rural Poverty in South Asia*.
- Shao Y. (1988). *Health Care in China*. Londres: Office of Health Economics.
- Sen, A. K. (1981). *Poverty and Famines*. Oxford: Clarendon.
- Stewart, F. (1985). *Planning to Meet Basic Needs*. Londres: Macmillan.
- Subbarao, K. (1989). «Improving Nutrition in India: Policies, Programs and Impact». Discussion Paper N.º 49, World Bank, Washington, DC.
- Unicef (1988). *The State of the World's Children 1988*. Oxford: Oxford University Press.
- Wolf, M. (1987). *Revolution Postponed: Women in Contemporary China*. Stanford: Stanford University Press.
- (1987). *China's Political Economy: The Quest for Development since 1949*. Oxford: Oxford University Press.

World Bank (1983). *China: Socialist Economic Development* (3 vols.). Washington, DC: World Bank.

— (1984). *China, The Health Sector, World Bank Country Study*. Washington, DC: World Bank.

— (1985). *China: Long-Term Development Issues and Options*. Baltimore: Johns Hopkins.

# Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo\*

Peter Evans

---

A menudo, los académicos que estudian el desarrollo ventilan sus frustraciones intentando identificar quiénes son los culpables de que sus teorías fallen. Recientemente, se vuelve a sentar en el banquillo de los acusados, con gran vehemencia, a uno de nuestros culpables predilectos de siempre. En lugar del campesino aferrado a valores tradicionales (como en los primeros trabajos de los sociólogos normativamente orientados) o del director de una filial de una multinacional, que envía los beneficios a la sede de la compañía matriz en el extranjero (como ocurría en las teorías disidentes que sustituyeron los enfoques anteriores), ahora el que estrangula a la gallina de los huevos de oro de la iniciativa empresarial y el que llena sus bolsillos con rentas improductivas es el Estado burocrático, y, por tanto, se ha convertido nuevamente en el villano protagonista de la historia.

La desilusión, compartida hasta por los estudiosos simpatizantes del Estado poscolonial, ha ayudado a fomentar el cambio, pero el principal instrumento intelectual lo ha aportado el resurgir de los modelos «neoutilitaristas». Tales modelos han expandido rápidamente el ámbito que se otorga a la preeminencia explicativa de la lógica del intercambio de mercado. Es impresionante la profundidad con la que esta perspectiva ha invadido el pensamiento sobre el desarrollo. Sin embargo, ese éxito sin oposición provoca cierta desazón. Ha corrido ya mucha agua bajo el puente desde las primeras explicaciones sobre la lógica del mercado y eso

nos hace pensar que se puede perder alguna que otra cosa devolviéndole la preeminencia a esa lógica, como está ocurriendo recientemente<sup>1</sup>.

Se requiere un escrutinio escéptico de los argumentos que contemplan la acción estatal como el principal obstáculo para el desarrollo y de ese presupuesto parte este ensayo. Después de que examinemos, aunque sea de manera esquemática y resumida, la lógica de las descripciones neoutilitaristas del Estado, se continuará exponiendo, aún más sucintamente, algunas de las perspectivas histórico-comparativas e institucionales que han argumentado que no solamente la actividad reguladora del Estado, sino también la empresarial, son parte necesaria de cualquier transformación económica. Este recorrido por las corrientes de pensamiento generales nos servirá de prólogo para abordar el propósito central de este capítulo, que sería conducir el debate teórico al contexto de las evidencias histórico-comparativas sobre las actividades del Estado en los países del Tercer Mundo<sup>2</sup>.

Los Estados no son bienes de consumo ordinarios, caracterizados por ser sustituibles entre sí. Se observan en una gran cantidad de tamaños, formas y estilos. Es innegable que los funcionarios a veces utilizan la organización del Estado para extraer y distribuir rentas no productivas. También es cierto que todos los Estados llevan a cabo ciertas funciones indispensables para la transformación económica. Es muy poco probable que ambas actividades se distribuyan al azar entre los diferentes Estados. Sin embargo, solo tenemos un vago sentido del rango de esa variación, por no mencionar de sus causas.

Como punto de partida, podemos imaginar una variedad de Estados que se definirían en función de cómo afectarían al desarrollo. Algunos Estados obtienen grandes cantidades de excedentes, que se invierten de diversas formas, pero que no proporcionan apenas «bienes colectivos», dificultando enormemente con ello la transformación económica. Parece razonable calificar a estos Estados de «predatorios». Un Estado arquetipo de tal clase podría ser Zaire\*. En este tipo de Estados, quienes controlan su organización parecen saquear los bienes públicos sin consideración alguna hacia el bienestar de los ciudadanos, de la misma forma que a un depredador no le preocupa el bienestar de su presa<sup>3</sup>. Otros Estados, sin



embargo, han sido capaces de estimular perspectivas empresariales a largo plazo entre las élites del sector privado, y han provisto de los incentivos necesarios para que se realicen inversiones productivas y se reduzcan al mismo tiempo los riesgos aparejados a tales inversiones. Puede que no sean inmunes a la «búsqueda de rentas propias»\*, es decir, a usar parte de los excedentes sociales para sus propios fines y los de sus amigos, en vez de utilizarlos para satisfacer los intereses de la ciudadanía en su conjunto, pero las consecuencias de sus acciones, en general, promueven más que impiden la transformación. Esos Estados pueden considerarse legítimamente como «Estados desarrollistas»<sup>4</sup>. Los nuevos países industrializados (NPI) de Asia del Este se citan normalmente como ejemplos de esa clase de Estados. Aquí nos centraremos en el «primero entre los NPI», Japón, y lo estudiaremos durante el periodo inicial de industrialización posterior a la Segunda Guerra Mundial. Por último, la mayoría de los países del Tercer Mundo cuentan con «otros modelos de organización estatal». El balance entre actividades predatorias y desarrollistas no está claramente delimitado, sino que varía con el tiempo y depende del tipo de actividades que realicen. Brasil será un caso ilustrativo de ese modelo «intermedio».

Pensar en los Estados como entes que van transformándose de depredadores en desarrollistas es un recurso heurístico, no un fin de la reflexión en sí misma. Ayuda a enfocar la atención sobre la variación estructural. ¿Qué tipo de organización tienen los Estados que se lucran a costa de sus sociedades? ¿Son más o menos burocráticos que los Estados desarrollistas? ¿Debemos pensar en ellos como entes «autónomos» o como entes «cautivos»? ¿Cómo emergen históricamente los Estados desarrollistas?

¿Qué tipo de cambios serían necesarios para que Estados en situación intermedia, cuyo impacto sobre el desarrollo es más ambiguo, puedan entrar en un proceso más cercano al de los Estados desarrollistas?

Es probable que intentar contestar preguntas como estas sea mucho más fructífero, en la teoría y en la práctica, que condenar al «Estado» como una institución inherentemente contraria al desarrollo. No obstante, son los neoutilitaristas los que han sentado los términos del debate contemporáneo acerca del Estado, y cualquier intento de mejora debe empezar por considerar sus argumentos.

## El Estado como un nexo de intercambio

Los economistas neoclásicos siempre han admitido que «la existencia del Estado es esencial para el crecimiento económico» (North, 1981: 20). Sin embargo, lo que consideran un Estado esencial sería un Estado mínimo, «restringido enormemente, cuando no completamente, a la protección los derechos individuales civiles y de propiedad, y a hacer cumplir voluntariamente los contratos negociados privadamente» (Buchanan *et al.*, 1980: 9). En su forma neoclásica mínima, el Estado podía considerarse ciertamente como algo exógeno, como una «caja negra», cuyo funcionamiento interno no era un tema propio del análisis económico. Los neoutilitaristas, sin embargo, se han convencido de que las consecuencias económicas negativas de la acción del Estado son demasiado importantes como para dejar cerrada esa caja negra. Y lo que es más importante, han decidido tratar de aplicar las «herramientas usuales que explican la optimización individual de preferencias» al análisis del Estado (Srinivasan, 1985: 41).

La teoría de la «elección pública»\* ha producido la versión predominante y más conocida de la visión neoutilitarista del Estado<sup>5</sup>. La teoría de la elección pública acerca del Estado no hace afirmaciones peyorativas sobre la estupidez, las actitudes conservadoras tradicionales o la falta de experiencia dentro de la organización del Estado. Al contrario, asume únicamente que los funcionarios públicos, al igual que el resto de actores sociales, son maximizadores racionales\*. Los titulares de los cargos públicos requieren el apoyo de sus bases políticas para sobrevivir, y estos últimos les exigen a su vez suficientes incentivos para seguir apoyándolos. La relación de intercambio entre los titulares de los empleos públicos y aquellos que les apoyan es la esencia del Estado. Los titulares de los cargos públicos pueden proporcionar recursos directamente a aquellos que les apoyan (subsidios, préstamos baratos, empleos, contratos, represas, agua, etc.). Otra opción que tienen disponible es usar su poder como legisladores para generar rentas reduciendo las posibilidades de que operen las fuerzas del mercado, regulando las importaciones (se otorgan licencias a un número limitado de productores y se prohíbe la introducción de nuevos productos), etc. Los funcionarios pueden también quedarse con una parte de ese beneficio en esos casos. Lo que es más, se conjetura que

«la competencia por formar parte del servicio del gobierno es, en parte, una competencia por obtener las rentas que se derivan del ejercicio de los cargos» (Krueger, 1974: 293).

La relación simbiótica que está involucrada en la creación de rentas se refuerza circularmente. Aquellos que apoyan a los titulares de cargos públicos, y cuyo poder económico procede originalmente de actividades productivas, se volverán probablemente cada vez más dependientes de las rentas estatales y, por tanto, buscarán que se expandan esos refugios rentistas cada vez más. En sentido inverso, puesto que los beneficios en las economías de búsqueda de rentas propias se desvían claramente hacia aquellos que crean y se benefician de la existencia de esos refugios rentistas, aumentará el control de esos recursos por aquellos involucrados en ese sector en proporción al del resto de sectores de la actividad pública y, por extensión, su poder político.

Las consecuencias que tiene esta clase de explicación para el desarrollo económico son obvias. A medida que los Estados aumenten su tamaño, el número de sus funciones y la cantidad de recursos que controlan, la proporción de la actividad económica que se incorpore a los refugios rentistas crecerá de manera correspondiente y, con ello, declinarán la eficiencia y el dinamismo económicos. Inversamente, en la medida en que puedan disminuirse el poder económico y las prerrogativas del Estado, las perspectivas para el crecimiento, la eficiencia y el bienestar crecerán. Por tanto, el campo de acción del Estado debe reducirse al mínimo y cuando sea posible el control burocrático debe reemplazarse por los mecanismos del mercado. El rango de funciones del Estado que se consideran aptas de sustituirse por el control del mercado varía según los autores, pero algunos llegan a especular con la posibilidad de utilizar «recompensas» y otros incentivos para inducir a «mercenarios» y a otros ciudadanos particulares a que sean ellos los que procuren, al menos parcialmente, la defensa del Estado (Auster y Silver, 1979: 102).

Sería una necedad negar que la visión neoutilitarista captura una característica relevante del funcionamiento de muchos Estados. Ciertamente, la búsqueda de rentas propias (conceptualizada más primitivamente como corrupción) ha sido siempre un aspecto bien conocido

de cómo operan los Estados del Tercer Mundo. En ciertos aspectos, el punto de vista neoutilitarista es superior a la visión neoclásica tradicional del Estado como árbitro neutral. Incluso, la afirmación neoutilitarista de que las políticas de Estado «reflejan los intereses creados de la sociedad» (Colander, 1984: 2) retoma parcialmente algunos de los puntos de vista originales de Marx y los convierte en presupuestos que parecerían caracterizar las políticas públicas. Las perspectivas neoutilitaristas pueden también conducir a políticas públicas útiles cuando su objetivo es determinar cuáles son las clases de actividad estatal más susceptibles de desviación como consecuencia de la búsqueda de rentas propias. Un ejemplo de ello sería la indicación de Krueger (1974) de que establecer cuotas a las importaciones se presta probablemente más a la formación de alianzas dirigidas a la búsqueda de rentas que los aranceles aduaneros. El pensamiento neoutilitarista, como explicación de uno de los aspectos del comportamiento de los burócratas estatales, es una contribución importante. Ahora bien, ese mismo pensamiento, como teoría maestra monocausal, capaz de explicar todos los aspectos de la acción estatal, es muy problemático, pero es en eso en lo que tiende a convertirse en manos de sus adherentes más convencidos.

Analizar el comportamiento de los titulares de cargos públicos como si fueran sujetos totalmente independientes es un dudoso punto de partida. Hasta la más primitiva actividad del Estado, la coerción, requiere de un instrumento que actúe colectivamente y no como una suma de individuos. Un negocio ilegal que ofrece protección, pero donde sus matones celebran tratos por separado cada vez que tienen ocasión de ello, no durará mucho tiempo, y entre mayor sea la organización coercitiva involucrada, más complejo será el problema. Sin la existencia de una lógica poderosa que motive a que el comportamiento individual se oriente obligatoriamente hacia metas colectivas, el Estado no sería ni siquiera capaz de desempeñar su actividad mínima de hacer cumplir los acuerdos entre particulares. Hasta el Estado más pequeño requiere que los titulares de los cargos públicos redefinan sus fines individuales para que sus motivaciones se alineen con los fines colectivos.

Si ignoramos este problema y asumimos que la organización del Estado ha logrado la suficiente congruencia colectiva como para poder cumplir con su

actividad mínima de eliminar el uso de la fuerza y el fraude en las relaciones de intercambio, surge otro problema teórico igual de serio: ¿qué es lo que impide que ese Estado mínimo se dedique al negocio de la búsqueda de rentas propias? Dentro de la lógica de los argumentos neoutilitaristas, no hay ninguna razón para que aquellos que tienen el monopolio de la violencia se conformen simplemente con ser los guardianes, y tendrían toda la motivación para intentar expandir indefinidamente sus refugios rentistas. Una adherencia estricta a la lógica neoutilitarista hace que sea irrealizable un Estado que se circunscriba a aquellas acciones necesarias para el mantenimiento del intercambio voluntario bilateral, que es el *sine qua non* de la vida económica para los neoutilitaristas. El reconocimiento de ese problema es el que induce a los economistas con más preocupaciones históricas e institucionales a introducir principios complementarios a las motivaciones individuales. La apelación de North a la ideología y al concepto de «legitimidad» es un ejemplo de ello. Aunque ceñirse a la ideología y a la legitimidad podría no bastar para resolver el problema, permite al menos reconocer que una visión del Estado construida sobre un modelo de maximizadores individuales de utilidad y relaciones de intercambio no es adecuada.

Teniendo en cuenta los problemas teóricos inherentes al punto de vista neoutilitarista, también podríamos preguntarnos: ¿qué predicciones realiza esa corriente de pensamiento con respecto a la eficiencia relativa de los distintos tipos de estructura del Estado? En principio, podríamos imaginarnos una teoría neoutilitarista acerca de cómo el Estado desarrollista debería organizarse internamente y de cómo debería vincularse con la sociedad. La preferencia por una variedad restringida de actividades estatales no debería impedir tampoco que se llevasen a cabo indagaciones sobre cómo sería mejor estructurar el desarrollo de esas actividades. En la práctica, como hemos visto, la idea neoutilitarista acerca de la maximización individual dificulta que pueda contribuir a nuestra comprensión de las organizaciones colectivamente congruentes. El problema se complica por el hecho de que los neoutilitaristas creen que cualquier tipo de intervención estatal a favor de la transformación económica probablemente tendrá un «efecto perverso»<sup>6</sup> que impedirá que se logre la transformación deseada. Están, como dice Levi (1988: 24), «obsesionados por demostrar el impacto negativo del gobierno en la economía». Si esa suposición es cierta, ni siquiera es claro que una

organización estatal «eficiente» sea superior a una vacilante e inepta. Si lo menos es bueno y lo mínimo todavía mejor, cualquier cosa que disminuya la capacidad del Estado para actuar es algo bueno. Es difícil construir una teoría de la organización estatal positiva si se parte de la actitud de que «la única burocracia buena es una burocracia muerta».

Los neoutilitaristas tampoco parecen tener expectativas positivas con relación a la relativa eficiencia que puedan tener los distintos tipos de mecanismos existentes entre el Estado y la estructura social que lo rodea para el desarrollo. Según ellos, puede que los burócratas autónomos pueden ser enormemente codiciosos, pero los titulares de cargos públicos que dependan de sus bases políticas crearán sus lealtades en perjuicio del interés general. Por tanto, la corriente neoutilitarista parece ser implícitamente la que más se acerca a la de los «marxistas estructurales»<sup>7</sup>. El Estado debería ser «relativamente autónomo», en el sentido de estar limitado por los requerimientos de la acumulación de capital, pero sin estar conectado estrechamente o depender de élites privadas específicas.

El punto de vista neoutilitarista espera por lo general que la acción del Estado se asocie probablemente con resultados negativos para el desarrollo, pero ofrece únicamente indicaciones enormemente vaporosas acerca de cómo la estructura de los Estados desarrollistas se diferenciaría de la estructura de los Estados predatorios. Para obtener un conjunto de expectativas más rico sobre las consecuencias que tienen las variaciones en la estructura estatal es necesario estudiar otra tradición de obras académicas acerca del Estado.

### **Perspectivas históricas sobre los Estados y los mercados**

Una larga tradición de estudiosos, que se remonta al menos hasta List (1866 [1855]), en la que se incluyen a algunos de los teóricos más importantes de la industrialización temprana y otros posteriores, se ha enfocado en el papel histórico del Estado para la industrialización. Entre sus filas se cuentan algunos de los defensores más ardientes de la idea de que una determinada organización eficiente del Estado es un ingrediente esencial para una exitosa industrialización. White y Wade (1988: 1) argumentan, por ejemplo, que «el fenómeno del exitoso “desarrollo tardío”... debería comprenderse... como un proceso en el que la intervención de los Estados

ha sido estratégica y fundamental mediante el control de las fuerzas de mercado domésticas e internacionales y su reconducción hacia los intereses de la economía nacional».

Esa tradición representa también una crítica a la suposición de que el intercambio es una actividad «natural», que solo requeriría una estructura institucional mínima. Hace cuarenta años, Polanyi nos recordó que «la propensión natural hacia el intercambio de bienes», propugnada por Smith, no había sido suficiente para conducir al éxito al mercado inglés. Al contrario, Polanyi (1957: 140) argumentaba que «[e]l camino al libre mercado se abrió y se mantuvo abierto por un crecimiento enorme, continuo y organizado centralmente del intervencionismo». Desde el comienzo, según Polanyi, la existencia del mercado se ha entremezclado no solamente con todo tipo de vínculos sociales, sino también con las formas y las políticas del Estado.

Observando las sociedades de mercado ya establecidas, Weber llevó esta línea de razonamiento aún más lejos, argumentando que el funcionamiento de la gran empresa capitalista dependía de que estuviera disponible un tipo de orden que solo un Estado burocrático moderno podría proveer. En sus palabras, «el capitalismo y la burocracia se encontraron el uno al otro y están íntimamente ligados». La afirmación de Weber acerca de esa relación íntima estaba, por supuesto, basada en una concepción de la organización burocrática del Estado que era la imagen inversa de la noción neoutilitarista. Los burócratas de Weber estaban preocupados únicamente por cumplir con sus tareas y por contribuir a los fines generales de la organización estatal en su conjunto. El uso de las prerrogativas de la función pública como medio para maximizar el interés privado era, para Weber, una característica de las formas preburocráticas más tempranas.

Para Weber, el Estado era útil para los que operaban en los mercados precisamente porque las acciones de los funcionarios que ocupaban los cargos públicos obedecían a una lógica bastante diferente a la del intercambio utilitarista. La capacidad del Estado de favorecer los mercados y la acumulación capitalista dependería de que la burocracia fuese una entidad colectivamente congruente, en la que los individuos viesan en la continuidad de los objetivos de la corporación el mejor medio para

maximizar sus propios intereses. La congruencia colectiva requería que las personas que desempeñaran individualmente los cargos con poder estuviesen, hasta cierto grado, aisladas de las demandas de la sociedad que les rodeaba. A su vez, el aislamiento se vería estimulado por sí mismo, ya que conferiría una posición distintiva y de privilegio a los burócratas. La acumulación de experiencia, a través de la contratación meritocrática, y la existencia de oportunidades de desarrollar una carrera profesional bien remunerada a largo plazo, también eran esenciales para la eficiencia de la burocracia. En pocas palabras, Weber vio la construcción de una estructura organizativa sólida y autoritaria como un prerrequisito necesario para el funcionamiento de los mercados.

El trabajo de Gerschenkron (1962) sobre el desarrollo tardío hace honor a Weber, centrándose en las contribuciones específicas que la organización del Estado aporta a la superación de los problemas creados por la separación entre el nivel de actividad económica requerida para el desarrollo y la variedad existente de redes sociales. Los industriales contemporáneos que tuvieron que enfrentar las nuevas tecnologías de producción con capitales excedentes insuficientes, debido a que los mercados privados no habían sido capaces de acumularlos, tuvieron que confiar en el poder del Estado para movilizar los recursos que necesitaban. En lugar de proporcionar simplemente un entorno adecuado, como en el modelo de Weber, ahora el Estado organizaba activamente un aspecto fundamental del mercado. El argumento de Gerschenkron también introduce un nuevo problema, el de la aceptación de los riesgos. La clave del problema que enfrentan las autoridades intervencionistas en nuestros tiempos reside en que, por un lado, no existen las instituciones que permitan distribuir los grandes riesgos mediante una red amplia de propietarios de capital y, por otro lado, los capitalistas individuales tampoco son capaces, ni están interesados, en asumirlos o en soportar sus consecuencias. En estas circunstancias, el Estado debe subrogarse en el papel de los empresarios.

Con mucho más detalle, Hirschman destaca que el espíritu empresarial es el ingrediente ausente en las concepciones del desarrollo. Basándose en sus observaciones sobre los Estados desarrollistas «muy tardíos» del siglo xx en el Tercer Mundo, Hirschman argumenta que «el capital», en el sentido de un excedente potencial que puede ser invertido, no es el elemento



principal del que carecen los países en vías de desarrollo. De lo que carecen es de una actitud empresarial, en el sentido de voluntad para arriesgar el excedente con el que se cuenta invirtiéndolo en actividades productivas o, como expresa Hirschman (1958: 35), lo que está ausente es «la percepción de oportunidades para invertir y su transformación en inversiones reales». Si lo esencial es darse cuenta de que «maximizar el beneficio supone tomar decisiones», como lo afirma Hirschman (p. 44), entonces la actividad del Estado debería hacer que el capital privado reaccionase manifiestamente frente a ella. Debería proveer incentivos «desequilibrantes», que estimularan a que los capitalistas privados invirtieran y, al mismo tiempo, se prepararan para eliminar las trabas que crean obstáculos a la inversión.

Para conseguir desarrollo, desde la perspectiva de Gerschenkron o, aún más claramente, desde la de Hirschman, no es suficiente la capacidad de hacer cumplir las reglas previsiblemente, por más necesaria que sea. Una burocracia al estilo prusiano bien podría ser eficiente en prevenir el uso de la fuerza o el fraude, pero el tipo de sustitución empresarial de la que habla Gerschenkron, o el tipo de estímulo sutil de la iniciativa privada que destaca Hirschman, requerirían algo más que una estructura administrativa corporativamente coherente e independiente. Ese tipo de burocracia exigiría una aguda inteligencia, predisposición a la inversión, una agencia\* activa y respuestas complejas frente a una realidad económica cambiante.

Los enfoques de Gerschenkron y Hirschman hacen que la relación entre la «capacidad» y la «independencia» (o «autonomía») del Estado sea más ambigua. Ya que la congruencia corporativa claramente requiere algún grado de aislamiento de la estructura social circundante, la capacidad del Estado para actuar como una organización eficiente depende hasta cierto grado de su autonomía. Los argumentos neomarxistas acerca de la necesidad de una «autonomía relativa del Estado» frente a las demandas particulares de los capitalistas individuales refuerzan la idea de una relación positiva entre la capacidad y la autonomía<sup>8</sup>. Sin embargo, para que el Estado autónomo sea eficiente, la naturaleza del proyecto de acumulación y los medios para su desarrollo deberían ser fácilmente reconocibles. Pero en un contexto de transformación gerschenkroniano o hirschmaniano, la configuración del proyecto de acumulación debe descubrirse, casi que inventarse, y su desarrollo exige vínculos estrechos con el capital privado.

En tanto que las distintas corrientes históricas comparativas nos dan los elementos iniciales de un enfoque positivo acerca de cómo podría organizarse internamente un Estado eficiente, son ambiguas en lo que se refiere a la naturaleza de las relaciones eficientes entre el Estado y la sociedad. Mientras que la visión de Weber es consistente con el tipo de autonomía propuesta por Poulantzas, que pareciera favorecer la lógica neoutilitarista, los argumentos de Gerschenkron o Hirschman requieren un Estado mucho más «arraigado» en la sociedad<sup>9</sup>.

Los argumentos históricos neoutilitaristas y comparativos tienen una cosa en común: se aplican a un espectro similar de casos. A menos que un Estado esté lo suficientemente inmerso en el mundo moderno como para hacer de la transformación económica una meta que no pueda ignorar, muchas de las preguntas planteadas por ambas corrientes de pensamiento quedan sin respuesta. Asimismo, a menos que los intereses privados y las fuerzas del mercado tengan una relevancia notable en el proceso de transformación económica (o en su inexistencia), la resonancia y la tensión entre Estado y mercado, que son esenciales en ambas perspectivas, probablemente adoptarán formas bastante distintas de aquellas esperadas por cualquiera de los dos enfoques. En resumen, la aplicación de estos argumentos a sociedades tradicionales o a Estados comunistas requeriría de una revisión y ampliación considerables. Finalmente, mientras que la mayoría de los argumentos se aplican, en principio, tanto a los países avanzados industrialmente como a los países en vías de desarrollo, se aplican con mayor fuerza a las situaciones en las que se están produciendo en la práctica transformaciones estructurales como, por ejemplo, cuando se pasa de la agricultura a la industria como forma de producción económica principal. Por tanto, el análisis avanzará probablemente más si se comparan entre sí los Estados del Tercer Mundo, estudiando algunos Estados claramente ineficientes y otros relativamente eficientes. Empezaremos examinando el caso del que sería probablemente el Estado predatorio por excelencia: Zaire bajo Mobutu.

### **Un Estado predatorio: Zaire**

Desde que Joseph Mobutu Sese Seko obtuvo el control sobre Zaire en 1965, él y su séquito dentro de la organización del Estado comenzaron

a forjarse enormes fortunas personales con los ingresos generados por la exportación de la impresionante riqueza mineral del país. Durante las dos primeras décadas del gobierno de Mobutu, el PBI per cápita de Zaire declinó anualmente en un 2,1 % (World Bank, 1988), conduciendo gradualmente al país hacia el fondo de la jerarquía mundial de naciones y dejando a su población en una miseria igual o peor a la que sufría bajo el régimen colonial belga. Zaire es, resumiendo, el caso típico de Estado predatorio que debiéramos esperar que prevaleciera si fuera cierta la lógica neoutilitarista. La preocupación de la clase política por la búsqueda de su propio beneficio ha convertido al resto de la sociedad en su presa.

Lo que Zaire no demuestra, sin embargo, es que la excesiva burocratización sea el núcleo del problema. Al contrario, la mayoría de las descripciones del Estado de Zaire parecen reivindicar a Weber. Callaghy (1984: 32-79) resalta sus cualidades patrimonialistas, es decir, la mezcla de tradicionalismo y arbitrariedad que Weber argumentó que retardaban el desarrollo capitalista. Fiel a la tradición patrimonial, el control de la organización del Estado está concentrado en un pequeño grupo de individuos personalmente relacionados. En el pináculo del poder está la «camarilla presidencial», que consiste en «50 individuos de la familia del presidente que son los de su mayor confianza y que ocupan las posiciones más lucrativas y trascendentales, tales como el Consejo Judicial, la Policía Secreta, el Ministerio del Interior, la Oficina del Presidente, etc.» (Gould, 1979: 93). Le sigue la «hermandad presidencial», quienes no son parientes del presidente, pero cuyas posiciones siguen dependiendo de los contactos personales que mantengan con este, su camarilla y entre ellos mismos.

Uno de los aspectos más sobresalientes del Estado de Zaire es el grado en el que «la invisible mano del mercado» domina el comportamiento administrativo, una vez más, casi como si fuera una caricatura de la imagen neoutilitarista sobre cómo funcionan probablemente los aparatos del Estado. Un arzobispo de Zaire (citado en Callaghy, 1984: 420) describe la situación de la siguiente manera:

¿Por qué en nuestros tribunales solo se satisfacen los derechos ciudadanos si se le paga al juez generosamente? ¿Por qué viven los prisioneros olvidados en sus prisiones? Porque no tienen a nadie que pueda pagarle al juez que tiene sus

expedientes a mano. ¿Por qué en nuestras oficinas que administran los servicios públicos se le exige a la gente que vuelva día tras día para obtener lo que se les debe? Porque si no le pagan al empleado, no se les atiende.

El presidente Mobutu caracterizó al sistema de una manera bastante parecida cuando dijo:

Todo está a la venta, todo se puede comprar en nuestro país. Y en ese tráfico, tener una tajada del poder público constituye un verdadero instrumento de intercambio, convertible en adquisición ilícita de dinero o de otros bienes (citado en Lemarchand, 1979: 248; Young, 1978: 172).

El predominio de estrictas éticas de mercado puede parecer al principio inconsistente con lo que Callaghy (1984) llama el «temprano Estado absolutista moderno», pero en realidad es bastante consistente con él. El personalismo y el robo en lo más alto del sistema destruyen cualquier posibilidad de que haya reglas de conducta que orienten el comportamiento de los más bajos niveles de la burocracia, reinando sin oposición la maximización del beneficio individual. Al mismo tiempo, el comportamiento mercantilista de la propia organización del Estado hace que sea casi una imposibilidad que se desarrolle una burguesía orientada hacia las inversiones productivas a largo plazo. Con una burocracia cuya consigna es «haz de la búsqueda de la riqueza y el dinero una obsesión» (Tshitenji-Nzembele, citado en Lemarchand, 1979: 249), hay que considerar loco y no empresario a cualquiera que se arriesgue a realizar una inversión a largo plazo.

Al menos, Mobutu logró construir una organización represiva con el mínimo de coherencia corporativa necesaria para eliminar a los competidores potenciales, pero solo gracias al patronazgo de otros Estados más eficientes. Como explica Gould (1979: 93) con toda crudeza, «la burguesía burocrática debe su existencia al apoyo exterior en el pasado, que todavía continúa». El Banco Mundial, y también las naciones de Occidente, han ayudado al régimen de Mobutu, pero en los momentos críticos (por ejemplo, en Shaba en 1978) las tropas belgas y las francesas han proporcionado el *sine qua non* de su permanencia en el poder (Hull, 1979). Así pues, Mobutu es solo una débil comprobación de los límites hasta los cuales la maximización individual del beneficio puede existir

como forma de gobierno sin socavar incluso la organización represiva necesaria para la supervivencia del régimen<sup>10</sup>.

Zaire confirma nuestra sospecha inicial de que no es la burocracia la que impide el desarrollo, sino la falta de capacidad de una estructura del Estado para comportarse como tal. No obstante, ello plantea algunos problemas a las definiciones convencionales sobre la autonomía del Estado. Por un lado, en este caso el Estado como entidad colectiva es incapaz de formularse objetivos o hacerlos cumplir. Ya que las decisiones se ponen descaradamente a la venta para ser adquiridas por las élites privadas, el Estado como tal no tiene autonomía. Pero es precisamente por esa misma razón que el Estado de Zaire no está obligado por ningún conjunto de intereses sociales y, en este sentido, es muy autónomo. La combinación de una organización internamente débil y de vínculos externos individualizados produce una dominación absolutista incongruente, que no mejora en ningún caso la capacidad transformadora del Estado.

### **Los Estados desarrollistas**

Mientras que Estados como el de Mobutu demuestran en la práctica las perversiones pronosticadas por las visiones neoutilitaristas del Estado, en otra parte muy alejada del mundo un grupo distinto de nuevas naciones estaban experimentando en esa época un cambio histórico más problemático para la perspectiva neoutilitarista. A finales de los años setenta, el éxito económico de los NPI más destacados de Asia del Este (Taiwán y Corea), se explicaba cada vez más como un fenómeno que dependía considerablemente de la participación activa del Estado. Amsden (1979) argumentaba que Taiwán no era el modelo de economía de mercado que publicitaban sus consejeros estadounidenses, ni tampoco el ejemplo de dependencia que publicitaban sus detractores, sino un exitoso caso de estatismo. Hasta los observadores con una inclinación neoclásica<sup>11</sup> reconocieron la centralidad del Estado en la rápida industrialización de Corea. Sin embargo, el crédito por haber denominado a Taiwán y a Corea «Estados desarrollistas» se le debería conceder muy probablemente a los investigadores asociados al Instituto de Desarrollo de la Universidad de Sussex<sup>12</sup>. A su vez, este grupo parece haberse inspirado, al menos parcialmente, en el creciente interés hacia finales de los setenta por el

Estado que sirvió como modelo, en distintos sentidos, para Taiwán y Corea: Japón.

Ninguno de estos Estados son modelos de virtud. Durante ciertos periodos, sus regímenes han parecido ser más depredadores que desarrollistas —por ejemplo, durante el gobierno del Kuomintang (KMT) en Taiwán, o el régimen de Rhee en Corea— y aun gozando de su éxito desarrollista, no han sido en absoluto inmunes a la corrupción. Adicionalmente, debe reconocerse que hay diferencias importantes entre ellos en términos tanto de sus estructuras internas como de las relaciones entre sociedad y Estado. A pesar de todo ello, han tenido, en conjunto, una función desarrollista y probablemente el mejor punto de partida para una comprensión inductiva de las características de la organización y de las estructuras sociales que permiten al Estado desempeñar una actividad desarrollista es buscar rasgos compartidos entre ellos.

La descripción de Johnson (1982) del Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI, por sus siglas en inglés) japonés proporciona una de las pocas imágenes detalladas disponibles del «Estado desarrollista» en acción. Dejando a un lado si su descripción exagera o no el peso relativo de la acción estatal que produjo los índices impresionantes de industrialización del Japón, es fascinante porque se corresponde claramente con lo que sería un desarrollo complejo de las ideas de Gerschenkron y de Hirschman.

En los años de escasez de capital que siguieron a la Segunda Guerra Mundial, el Estado japonés actuó como sustituto de un mercado donde no había capital, mientras que al mismo tiempo trataba de «estimular» las decisiones que condujeran hacia inversiones productivas. Las instituciones del Estado, desde el Servicio Postal de Ahorro hasta el Banco de Desarrollo japonés, fueron cruciales para conseguir el capital inversionista necesario para la industria. La voluntad de las instituciones estatales financieras de avalar índices de endeudamiento industrial en relación con el valor del capital social en niveles desconocidos en Occidente fue un ingrediente fundamental para la expansión de las nuevas industrias. La importancia cardinal del Estado en la provisión de nuevo capital le permitió también desarrollar una «racionalización industrial» y una «política estructural industrial» (Johnson, 1982: 27-28). El MITI estaba en una posición perfecta

para «maximizar la adopción de decisiones inducidas», gracias a su competencia para aprobar préstamos a la inversión concedidos por el Banco para el Desarrollo de Japón; su autoridad para distribuir las divisas necesarias para los negocios del sector industrial y para otorgar licencias de importación de tecnología extranjera; su capacidad de conceder exenciones fiscales; y, por último, su capacidad para articular «carteles\* bajo control administrativo» que regulasen la competencia en el interior de una industria<sup>13</sup>.

La organización administrativa que supervisó la transformación industrial del Japón fue tan impresionante como la transformación misma. Algunos pueden considerar una hipérbole la caracterización que hace Johnson (1982: 26) del MITI como «sin duda, la mayor concentración de fuerza intelectual en Japón», pero pocos negarían el hecho de que el crecimiento económico extraordinario de este país después de la guerra ocurrió gracias a la presencia de «una burocracia poderosa, talentosa y prestigiosa económicamente». Tampoco se discute que, al menos hasta hace poco tiempo, «los organismos administrativos estatales atrajeron a los graduados mejor preparados de las mejores universidades del país, y que los cargos funcionariales de mayor jerarquía dentro de los ministerios oficiales fueron y siguen siendo los cargos más prestigiosos en Japón» (p. 20). La capacidad del examen de Estado para seleccionar a los graduados más brillantes de entre las mejores universidades se evidencia en la proporción de no aprobados. Solo un 2 % o un 3 % de los que realizan el examen en un año dado consiguen aprobarlo (p. 57).

El Estado desarrollista japonés tiene claramente un componente weberiano. Los funcionarios tienen el estatus especial que Weber pensó que era esencial para que pudiera existir una verdadera burocracia. Gozan de carreras profesionales a largo plazo dentro de la burocracia y, generalmente, actúan de conformidad con las reglas y con las normas establecidas. En general, la maximización individual debe producirse mediante el respeto de las reglas burocráticas y no por la vía de la explotación de las oportunidades presentadas por una mano invisible.

Las aserciones weberianas sobre la necesidad de una burocracia coherente y meritocrática se confirman en el caso japonés, pero también pone de

manifiesto la necesidad de ir más allá de ellas. Todas las descripciones del Estado japonés subrayan el carácter indispensable de la existencia de redes informales, internas y externas, para el funcionamiento del Estado. Las redes internas son cruciales para la coherencia de la burocracia. Johnson (1982: 59) destaca la importancia central del *gakubatsu*, es decir, de los lazos entre los compañeros de clase de las universidades de élite de entre las cuales se reclutan a los empleados públicos, y, particularmente, el «*batsu* de todos los *batsu*», que aglutina a los graduados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Tokio, y de la que provinieron un 73 % de los altos puestos burocráticos en 1965.

Las redes informales dan a la burocracia una coherencia interna y una identidad corporativa que la meritocracia por sí sola no podría proveer, pero el carácter y las consecuencias de estas redes dependen fundamentalmente del proceso estricto de selección mediante el cual se escoge a los funcionarios del servicio civil. El hecho de que las capacidades formales tradicionales sean el requerimiento primordial para entrar en la red, en vez de las relaciones clientelistas o las lealtades, hace mucho más probable que el desempeño eficiente sea un atributo valorado por los miembros leales de los distintos *batsu*. El resultado general es una especie de «weberianismo reforzado», en el que los «elementos no burocráticos de la burocracia» robustecen la estructura de la organización formal, de la misma manera en la que «los elementos no contractuales del contrato» descritos por Durkheim refuerzan el mercado<sup>14</sup>.

Las redes externas que conectan a las élites corporativas privadas y del Estado son aún más importantes. Como nos explica Nakane (citado en Okimoto, 1989: 170), «la red administrativa se encuentra más entrelazada con la sociedad japonesa que probablemente ninguna otra en el mundo». La política industrial del Japón depende fundamentalmente del laberinto de vínculos que conectan el MITI con los industriales más importantes. Según Okimoto (1989: 157), el director jefe de la oficina sectorial del MITI puede pasar la mayor parte de su tiempo relacionándose con el personal más importante de las empresas. Las vinculaciones entre la burocracia y las personas poderosas del sector privado se refuerza mediante el papel de los antiguos empleados del MITI, quienes a través del *amakudairi* (la «caída del cielo» que supone el retiro anticipado) terminan ocupando



posiciones cruciales no solo en empresas concretas, sino también en las asociaciones industriales y paraestatales que integran «el laberinto de organizaciones intermedias y de redes informales de la política pública, donde se realiza gran parte del largo y dispendioso trabajo que requiere el consenso» (p. 155).

La relevancia de los vínculos externos ha llevado a algunos a defender que la eficiencia del Estado emerge «no de su capacidad propia e inherente, sino de la complejidad y de la estabilidad de su interacción con los participantes del mercado» (Samuels, 1987: 262). Este punto de vista puede ser un elemento corrector útil para algunas descripciones, como la de Johnson, que tiende a subrayar en exceso la capacidad del MITI para actuar de manera autoritaria en vez de construir el consenso, aunque presentar las redes externas y la coherencia corporativa como explicaciones mutuamente excluyentes supone no comprender adecuadamente la cuestión.

Si el MITI no fuera una organización excepcionalmente competente y cohesionada, no podría participar en las redes externas de la manera en que lo hace. El MITI tendría poco que ofrecer al sector privado si no fuera autónomo, en el sentido de ser capaz de formular independientemente sus fines y de poder depender de quienes trabajan en ese organismo para garantizar que se desarrollen esos fines, que deben percibirse como un asunto importante para sus carreras individuales. La relativa autonomía del MITI es lo que le permite abordar los problemas de acción colectiva que enfrenta el capital privado, ayudándole a este último en conjunto a alcanzar soluciones que serían difíciles de lograr de otro modo, aun dentro del altamente organizado sistema industrial japonés. Esta autonomía arraigada, que es precisamente la imagen invertida de la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, es el elemento fundamental de la eficiencia del Estado desarrollista, que depende de la capacidad de construir una combinación aparentemente contradictoria entre el aislamiento burocrático weberiano y una profunda implantación dentro de la estructura social inmediata.

## **Las dinámicas de los Estados desarrollistas**

Una exposición completa del Estado desarrollista requeriría estudiar las variaciones sustanciales al modelo japonés que pueden verse en Corea y Taiwán<sup>15</sup>. Tal examen comparativo, que desafortunadamente no puede hacerse aquí, se traduciría en varias correcciones y ajustes importantes al marco teórico presentado hasta este momento. Hay, sin embargo, un punto demasiado importante como para poder ignorarlo. La imagen estática del Estado desarrollista debe reemplazarse por una más dinámica.

La idea de que los Estados del Asia del Este son desarrollistas es reciente. El régimen del general Rhee en Corea y el del KMT en Taiwán eran seguramente más predatorios que desarrollistas. Sin embargo, su legado histórico contenía los fundamentos de los éxitos sucesivos. Cuando esos Estados iniciaron el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, contaban ya con largas tradiciones burocráticas y con una considerable experiencia en la intervención económica directa, aunque algunas de esas intervenciones hubieran sido desastrosas. La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias produjeron en todos ellos contextos sociales muy inusuales. Las élites, tradicionalmente agrarias, estaban dispersas; los grupos industriales estaban desorganizados y carecían de capital suficiente; el capital extranjero se canalizaba mediante la organización del Estado. Así, a causa de lo que fueron en gran medida eventos exógenos, se aumentó cualitativamente la autonomía del Estado en términos de la dinámica doméstica. La combinación de la capacidad burocrática, históricamente acumulada, con la autonomía generada por la coyuntura colocó a esas estructuras del Estado en una posición bastante excepcional.

A su vez, esta autonomía se encontraba determinada por el contexto internacional, geopolítico y económico, que indujo la convicción, primero, de que una rápida industrialización era necesaria para la supervivencia del régimen y, luego, que la competitividad en las exportaciones era esencial para la industrialización. El objetivo de la industrialización hizo que se realizaran ensayos para aumentar el crecimiento del capital industrial local. Esta autonomía excepcional permitía al Estado controlar (al menos al principio) la formación de los vínculos que ataban al capital con el Estado. Esta coyuntura hizo posible la implantación de la fuerte autonomía que

caracterizó a estos Estados durante los periodos más impresionantes de su crecimiento industrial.

Una autonomía fuertemente arraigada depende de la existencia de un proyecto compartido entre una organización burocrática muy desarrollada, con una capacidad de intervención proveniente de su experiencia histórica, y un conjunto de actores privados, relativamente organizados, quienes pueden proporcionar conocimiento útil y la posibilidad de un desarrollo descentralizado de las políticas públicas. En contraste con la dominación absolutista incongruente del Estado predatorio, que parece reforzarse a sí misma, la autonomía ha sido su propio sepulturero en gran medida, lo que no deja de ser sorprendente. Su éxito como mecanismo para estructurar la acumulación de capital industrial cambió la naturaleza de las relaciones entre el capital y el Estado. El capital privado se hizo menos dependiente de los recursos que proveía el Estado y, consecuentemente, el control relativo de este último se redujo. Hasta se alteró la capacidad de la organización del Estado para atraer las lealtades de los «graduados más capacitados de las mejores universidades», una vez que las carreras privadas comenzaron a estar mejor remuneradas. Paralelamente, el crecimiento económico fue acompañado por la reaparición de exigencias de redistribución, tanto políticas como económicas, que no podían satisfacerse apropiadamente por las redes de élites y las estructuras burocráticas que con tanto éxito habían apoyado la acumulación industrial. Para los actores sociales no pertenecientes a las élites, que estaban presentando nuevas demandas al Estado, la existencia de la autonomía arraigada y el aislamiento de la burocracia eran probablemente vistas como desventajas en lugar de como ventajas.

No hay, resumiendo, razón alguna para presumir que el Estado desarrollista persistirá en la forma en que ha sido descrito aquí, o que si persiste podrá satisfacer las necesidades sociales futuras. Ha probado ser un instrumento formidable para impulsar la acumulación de capital industrial, pero tendrá que transformarse si quiere solucionar los problemas y aprovechar las oportunidades creadas por el éxito del proyecto inicial<sup>16</sup>.

La pregunta sobre el futuro del Estado desarrollista es fundamental para Asia del Este, pero para países con otro tipo de organizaciones estatales el carácter históricamente contingente de dicho Estado plantea una

pregunta distinta: ¿tienen sus tradiciones burocráticas y las redes entre sociedad y Estado el potencial de generar la misma clase de capacidad transformadora de la que han disfrutado el Japón y los NPI del Asia del Este o las diferencias son insuperables?

### **Un caso intermedio: Brasil**

La mayoría de los Estados en vías de desarrollo ofrecen combinaciones entre el «cleptopatrimonialismo» de Zaire y la «autonomía» de los países de Asia del Este. El balance varía no solo con el transcurso del tiempo, sino también entre los propios organismos de la organización del Estado. Nos centraremos en un Estado, Brasil, con la esperanza de poder arrojar algunas explicaciones acerca de cómo su estructura interna y sus vínculos externos se distinguen de las del tipo ideal de Estado desarrollista.

El carácter histórico y presente de la organización del Estado brasileño ha sido abordado en una serie de estudios de campo y de análisis interpretativos lúcidos<sup>17</sup>. Las diferencias entre la organización que describen y el ideal típico del «Estado desarrollista» comienzan con la sencilla pregunta sobre cómo se consigue trabajar para el Estado. Geddes (1986) relata la dificultad que ha experimentado Brasil para establecer procedimientos meritocráticos de reclutamiento que se aproximen al modelo japonés o al coreano, aun en el periodo actual. Poderes inusualmente amplios de designación política son el complemento necesario de una ausencia de reclutamiento meritocrático generalizado. Extendiendo la comparación de Johnson (1982: 52) entre Japón y Estados Unidos, Schneider (1987a: 5, 212, 644) señala que mientras que los primeros ministros japoneses nombran solo docenas de funcionarios y los presidentes norteamericanos nombran cientos, los presidentes de Brasil nombran miles (de quince mil a cien mil, según los cálculos de Schneider). No es de extrañarse que al Estado brasileño se le conozca como una gigantesca *cabide de emprego* (fuente de empleos) que se distribuyen en función de las conexiones personales, en vez de por las competencias profesionales, y que, por consiguiente, hacen al Estado ineficaz en sus esfuerzos desarrollistas.

Al no ser capaces de transformar la burocracia en su conjunto, los líderes políticos intentan crear «bolsas de eficiencia» (*bolsões de eficiência*) dentro

de la burocracia (Geddes, 1986: 105), modernizando la organización del Estado por adición y no a través de su transformación<sup>18</sup>. El Banco Nacional de Desarrollo (BNDE), que Kubitschek favoreció como instrumento de su estrategia desarrollista en los años cincuenta, era un buen ejemplo, al menos hasta hace poco, de lo que era una «bolsa de eficiencia»<sup>19</sup>. Como excepción a la burocracia brasileña habitual, el BNDE ofrecía «una carrera profesional clara, deberes hacia el desarrollo y una ética de servicio público» (Schneider, 1987a: 633). Al inicio de su vida institucional (1956), el BNDE instauró un sistema de oposiciones públicas para reclutar sus funcionarios. Se desarrollaron normas contra la anulación arbitraria de las opiniones del personal técnico del Banco (*opinião do técnico*) por parte de los superiores jerárquicos en la organización. Una gran parte de los directores se reclutaba internamente, y dentro del Banco se desarrolló un claro espíritu de equipo (Willis, 1986: 96-126).

Los organismos estatales como el BNDE son, y no hay que sorprenderse, más efectivos para estimular el desarrollo que los sectores más tradicionales de la burocracia brasileña. Según Geddes (1986: 116), aquellos proyectos en el Plan de Objetivos de Kubitschek que eran competencia de los grupos ejecutivos, de los grupos de trabajo y de la rama financiera del BNDE completaban sus objetivos en un 102 %, mientras que aquellos proyectos que estaban bajo la responsabilidad de la burocracia tradicional solo alcanzaban un 32 %. Dado que el BNDE funcionó como una fuente principal de préstamos de inversión a largo plazo<sup>20</sup>, su profesionalismo fue un estímulo para mejorar el rendimiento en otros sectores. Tendler (1968) señala, por ejemplo, que para las compañías brasileñas generadoras de electricidad, la necesidad de competir entre ellas por los fondos disponibles para préstamos fue un estímulo importante para la elaboración de mejores propuestas<sup>21</sup>.

Por desgracia, la estrategia de las bolsas de eficiencia tiene varias desventajas. Mientras esas «bolsas de eficiencia» estén rodeadas por un mar de normas clientelistas tradicionales, dependerán de la protección personal que les brinden los presidentes concretos. Geddes (1986: 97) examina el destino del Departamento de Servicios Administrativos (DASP), establecido por Getulio Vargas, una vez que la protección del patrón presidencial ya no estuvo disponible. Willis (1986) destaca la dependencia que tiene el BNDE

del apoyo presidencial, tanto en términos de la definición de su misión como en los de su capacidad para mantener su integridad institucional.

Intentar la modernización mediante suplementos específicos también tiene sus desventajas en términos de la coherencia de la organización del Estado como un todo. Según se van colocando nuevas piezas, emerge una estructura todavía más grande y estrambótica. Cuando tomaron el poder, los militares brasileños tenían la esperanza de reducir el tamaño de la burocracia del Estado en 200.000 puestos, pero terminaron creando «cientos de nuevas agencias y empresas públicas, a veces redundantes», haciendo que la burocracia federal creciera de 700.000 a 1,6 millones de empleados (Schneider, 1987a: 109, 575, 44). La organización resultante ha sido descrita como «segmentada» (Barzelay, 1986), «dividida» (Abranches, 1978) o «fragmentada» (Schneider, 1987a). Es una estructura que no solo hace difícil la coordinación de las políticas, sino que alienta la búsqueda de soluciones personalistas. Como nos cuenta Schneider (1987a: 27), «ahora el personalismo... se convierte en algo indispensable como consecuencia de la fragmentación burocrática».

La fragmentación de la estructura administrativa se completa a su vez con el carácter de las carreras profesionales que se realizan dentro de ella. En vez de estar coordinadas con remuneraciones a largo plazo, que puedan obtenerse mediante una serie de promociones profesionales basadas en el desempeño, las carreras profesionales dentro de la burocracia brasileña están marcadas por los ritmos de cambio en el liderazgo político y por el establecimiento periódico de nuevos organismos públicos. Los burócratas brasileños son trasladados a otros organismos públicos cada cuatro o cinco años (Schneider, 1987a). Dado que las primeras cuatro o cinco capas superiores de casi todos los organismos administrativos están formadas por personal no perteneciente al propio ente, las promesas a largo plazo que ofrece el saber experto sobre las actividades de un único organismo administrativo ofrecen solo un rendimiento limitado, y la construcción de un *ethos* que pueda actuar de manera eficiente para restringir las estrategias orientadas hacia la búsqueda de rentas propias individuales resulta difícil.

Así como la estructura interna de la organización del Estado brasileño limita su capacidad de reproducir el desempeño de los Estados desarrollistas del Asia del Este, el carácter del Estado brasileño también hace más difícil poder construir un proyecto de transformación industrial conjuntamente con las élites industriales. Al igual que en el caso de los Estados desarrollistas de Asia del Este, este carácter debe ser analizado en términos históricos.

Mientras el Estado brasileño ha tenido una poderosa e ininterrumpida presencia en el desarrollo social y económico del país desde tiempos coloniales, es importante tener presente que, como Fernando Uricoechea (1980), José Murillo de Carvalho (1974) y otros han resaltado, «la eficiencia del gobierno... ha dependido... de la cooperación de la oligarquía terrateniente» (Uricoechea, 1980: 52). Con el transcurso del tiempo, el Estado se ha convertido en un ente menos dependiente del apoyo político de las élites reaccionarias rurales, pero nunca se han podido barrer totalmente del campo político, como sí ocurrió en el caso de los países del Asia del Este<sup>22</sup>. Así, en lugar de poder concentrarse en su relación con el capital industrial, el Estado siempre ha tenido que tratar simultáneamente con las élites tradicionales amenazadas por la transformación conflictiva de las relaciones rurales de clase<sup>23</sup>. Al mismo tiempo, las relaciones con el capital industrial han sido más complicadas que las existentes en Asia del Este por la temprana y masiva presencia de capital transnacional manufacturero en el mercado doméstico<sup>24</sup>. Forzar al capital doméstico a enfrentar los rigores de un mercado competitivo es mucho más difícil en un entorno en el cual el probable beneficiario de cualquier «vendaval de destrucción creativa»<sup>25</sup> será el capital transnacional.

El carácter del mismo Estado reforzó los problemas propios de la estructura social. La falta de una estructura burocrática estable hace más difícil establecer vínculos regulares en los que la administración sea una especie de «piloto gerente de la actividad» del sector privado, y empuja la interacción entre lo público y lo privado hacia canales individualizados. Incluso el régimen militar, que tenía el mayor potencial de «autonomía» frente a las presiones clientelistas, mostró su incapacidad para construir regularmente el tipo de relación como «piloto gerente de la actividad» económica con la élite local industrial. El régimen era «en gran medida legítimo a los ojos de la burguesía local. Sin embargo, no estaba vinculado con ella mediante

un buen sistema institucionalizado de relaciones» (Evans, 1982: S221). En vez de institucionalizarse, las relaciones se volvieron individualizadas, adoptando la forma de lo que Cardoso (1975) llama «anillos burocráticos», que son pequeños grupos de industriales individuales conectados con un grupo igualmente pequeño de burócratas individuales, normalmente a través de algún funcionario importante. Como Schneider (1987b: 230-231) observa, el carácter *ad hoc*, personalizado, de estos mecanismos los hace poco fiables, desde el punto de vista de los industriales, y arbitrarios, en términos de sus resultados. Son, en pocas palabras, lo opuesto al tipo de mecanismos entre sociedad y Estado descritos por Samuels y otros en sus estudios del Estado desarrollista.

Resumiendo, esta interpretación de las relaciones entre la estructura interna y externa del Estado brasileño coincide con la queja de Schneider (1987: 4) de que «la estructura y operación del Estado brasileño deberían impedirle cumplir hasta con las mínimas funciones de gobierno», pero obviamente el cuadro ha sido exagerado para resaltar el contraste con el modelo del Estado desarrollista. Es importante tener presente que el Estado brasileño ha sido, de hecho, eficiente como empresario en varias áreas industriales, que van desde la creación de infraestructuras hasta el establecimiento de una industria automotriz.

En la construcción de capacidad generadora de fuerza eléctrica, el Estado no solo estuvo dispuesto a invertir masivamente, sino que también tuvo éxito en la creación de empresas relativamente eficientes<sup>26</sup>. La empresa Furnas, por ejemplo, tiene una buena reputación porque emplea menos trabajadores por gigavatios/hora de electricidad que la Tennessee Valley Authority o que las mayores compañías eléctricas europeas (Schneider, 1987a: 87). El análisis desapasionado y completo de Shapiro (1988) sobre la creación de la industria automovilística concluye que, en conjunto, «la estrategia brasileña fue un éxito» (p. 57), y que la capacidad de planeación y los subsidios otorgados por el Estado fueron cruciales para estimular las inversiones requeridas. Trebat (1983) concluye que las inversiones realizadas por el Estado en la industria petroquímica no solamente protegieron el tipo de cambio, sino que también fueron económicamente razonables teniendo en cuenta los costos de oportunidad del capital entonces prevalecientes, a pesar de la aparente irracionalidad que al inicio parecían tener esos



proyectos<sup>27</sup>. Las compañías brasileñas de propiedad pública productoras de acero no solo han multiplicado por siete su capacidad local en el curso de los últimos veinte años, sino que también han producido acero a costos internacionalmente competitivos y permitido al país convertirse en exportador neto (Baer, 1969; Trebat, 1983; Schneider, 1987a).

Estos éxitos se encuentran, como lo esperaríamos, en áreas en las que los organismos del Estado directamente involucrados tenían una excepcional coherencia y capacidad. En las áreas de éxito, una mayor coherencia en la organización estatal también permitió un conjunto de vínculos institucionalmente más eficientes con el sector privado, con resultados similares a la autonomía arraigada del Estado desarrollista.

El estudio de Shapiro (1988) acerca del papel que tuvo el *Grupo Ejecutivo para Industria Automovilística* (GEIA) en el establecimiento de la industria automovilística del Brasil a fines de los años cincuenta y principio de los sesenta es un buen ejemplo. El GEIA sirvió como una especie de «miniorganismo director», dedicado específicamente a un sector. Al combinar en su interior una representación de todos los diferentes organismos del Estado que necesitaban aprobar los planes, «podía desarrollar su programa con independencia de la autoridad fragmentada que establecía las políticas públicas», característica del Estado en general (p. 111). Su capacidad de proporcionar decisiones oportunas predecibles fue «fundamental para reducir los riesgos» en cuanto a lo que se refiere a las empresas transnacionales, a quienes se les pidió que invirtieran. Lo que es más, al igual que el MITI o el Banco Interamericano de Desarrollo, «tuvo un papel crítico en la coordinación esencial entre los ensambladores y los productores de partes [para automóviles]» (p. 58).

El desarrollo posterior de la industria petroquímica reveló todavía una variante más poderosa de la autonomía arraigada<sup>28</sup>. En el centro de la iniciativa se encontraba Petrobras, la organización más autónoma y corporativamente coherente dentro del sistema de empresas del Estado. No obstante, la densa red de vínculos, que se creó para asociar el sistema de Petrobras al capital privado, doméstico y transnacional, fue también primordial para el explosivo crecimiento de la capacidad petroquímica del Brasil en los setenta.

¿Cómo podemos resumir las diferencias entre estos casos intermedios y los tipos ideales extremos? La principal diferencia entre el Estado brasileño y el Estado desarrollista arquetípico es que la autonomía profundamente arraigada es una característica parcial y no general en el caso brasileño. La imposibilidad de construir una autonomía arraigada general deriva, a su vez, de la falta de capacidad organizativa interna y del mayor reto que plantea la estructura compleja y polémica de las élites brasileñas.

Internamente, la burocracia no es ninguna caricatura patrimonialista uniforme de la estructura weberiana, como en el caso de los Estados predatorios, pero sigue careciendo de la congruencia corporativa del tipo desarrollista ideal. No están bien institucionalizados los niveles de las carreras profesionales que unen consistentemente los objetivos individuales con los objetivos colectivos de los organismos estatales, y que permiten a su vez que las personas adquieran la experiencia necesaria para actuar eficientemente. No solo el nivel de la capacidad burocrática es más bajo, sino que además las exigencias que se le hacen a la organización estatal son mucho mayores. El Estado se enfrenta a mayores complejidades estructurales y sociales, y es menos selectivo en su intervención. La capacidad para enfrentar la tarea de industrialización se complica específicamente por el poder social persistente de las élites agrarias. La menor capacidad de la burocracia y un entorno más difícil se combinan para hacer que sea imposible lograr una autonomía arraigada como la que caracteriza al Estado desarrollista. Estos Estados en situaciones intermedias no someten a sus sociedades de la misma manera en la que lo hace el auténtico Estado predatorio, pero tampoco pueden construir proyectos comunes de acumulación como lo hacen los Estados desarrollistas. Su organización no es homogénea, ni a lo largo del tiempo, ni entre las distintas tareas que ejecuta. Aunque a veces es capaz de impulsar cambios transformadores, otras veces amenaza con caer nuevamente en el patrimonialismo depredador.

### **Conclusiones comparativas y programas políticos futuros**

Las conclusiones de este análisis comparativo son claras. Los diferentes niveles de eficiencia en los Estados del Tercer Mundo como agentes de la transformación industrial pueden, y de hecho deben, conectarse con

las diferencias en sus estructuras internas y en sus vínculos externos. Los Estados más eficientes se caracterizan por su nivel de autonomía arraigada, que se articula con una organización burocrática interna bien desarrollada, con vínculos públicos y privados densos. Por el contrario, en los Estados menos eficientes, la imagen contraria que se refleja en una dominación absolutista incongruente combina estructuras internas indisciplinadas con relaciones externas manejadas por la «mano invisible». Los Estados en situaciones intermedias alcanzan en ocasiones niveles importantes de autonomía, pero no suficiente como para que gocen de la capacidad que tienen los Estados desarrollistas.

Los casos aquí analizados confirman muchas de las conclusiones a las que se ha llegado en anteriores análisis comparativos sobre el Estado. Los Estados desarrollistas han seguido en un grado sorprendente las estrategias de los caminos señalados por Gerschenkron y Hirschman. Las ideas más tempranas de Weber sobre la utilidad de la estructura burocrática ideal para el desarrollo capitalista se confirman igualmente, pero la burocracia weberiana es insuficiente por sí misma como explicación. Las bases no burocráticas de la solidaridad interna entre el cuerpo de funcionarios son necesarias para reforzar la coherencia de las estructuras burocráticas formales. Aún más importante es que una burocracia que carezca de una red organizada de relaciones externas no puede promover eficientemente la transformación industrial.

La idea de que un Estado capitalista eficiente se caracteriza por una autonomía sólidamente arraigada tiene implicaciones interesantes para las concepciones marxistas de Estado, al igual que para las weberianas. El viejo aforismo que dice que el Estado capitalista es el «comité ejecutivo de la burguesía» puede haberse abandonado en beneficio de nociones más abstractas con demasiada rapidez. Es cierto que el Estado capitalista eficiente no es simplemente un reflejo pasivo de los intereses privados, pero es igualmente claro que la guía que le dan las exigencias genéricas de la acumulación de capital es insuficiente para permitir que un Estado construya un proyecto de transformación industrial. Si se asume que un comité ejecutivo requiere un equipo de expertos y la suficiente independencia frente a sus bases políticas como para evitar ponerse al servicio de los intereses particulares, se obtiene una analogía más

adecuada, que permite entender mejor el Estado desarrollista que las antiguas visiones hegelianas conjuradas por los marxistas estructuralistas.

La evidencia comparativa también ha confirmado las dudas iniciales con respecto a la utilidad de la imagen neoutilitarista del Estado del Tercer Mundo. Los neoutilitaristas sostienen que un Estado manejado por un grupo indisciplinado de empleados públicos que buscan la maximización individual tenderá a convertirse en un monstruoso depredador, y es posible que eso suceda, pero es falso que exista alguna ley de hierro del comportamiento humano que dicte que los Estados necesariamente se construyen así.

Con esto no se quiere decir que todas las orientaciones que surgen del paradigma neoutilitarista sean igualmente perversas. En un aspecto importante, nuestro análisis coincide con las admoniciones de los neoutilitaristas. La selectividad estratégica sí parece ser crucial para lograr una intervención desarrollista efectiva. En muchos contextos sociales, el Estado ha tratado de llevar a cabo un conjunto de tareas que van más allá de las que pueden administrar con eficiencia las burocracias hoy existentes, y probablemente también las futuras. India y Brasil, nuestros casos intermedios, son buenos ejemplos. En tales casos, una respuesta positiva frente a las demandas neoutilitaristas de «reducir el Estado» puede ser un prerrequisito para poder construir una organización estatal eficiente. Es por el lado de la «capacidad» que el análisis comparativo contradice las orientaciones neoutilitaristas. Su solicitud de «minimizar el Estado» se interpreta generalmente como queriendo decir que se debe imponer una reducción general de todos los recursos asignados a la burocracia. Si la organización burocrática es considerada como predatoria, poco se pierde con desmantelarla. Una mirada detenida al Estado en el Tercer Mundo sugiere, por el contrario, que la construcción de una «verdadera» estructura burocrática (en oposición a la organización patrimonialista pseudoburocrática) es una tarea esencial para el desarrollo. Para llevarla a cabo, la institucionalización de patrones de contratación meritocráticos y de carreras profesionales predecibles para el personal burocrático debe ir acompañada de la dotación de los recursos suficientes para hacer que las carreras profesionales en el Estado sean competitivas en relación con las carreras en el sector privado. Las exhortaciones neoutilitaristas pueden

ser útiles para situar las iniciativas del Estado dentro de lo factible, pero es probable que tengan consecuencias contraproducentes a la hora de hacerlo eficiente.

Las organizaciones estatales de los Estados en situaciones intermedias son más vulnerables a las consecuencias negativas de las políticas neoutilitaristas. Los recortes severos en los salarios reales y la reducción de los recursos para formación de personal perjudicará las «bolsas de eficiencia» que todavía existen dentro de esas burocracias, minando cualquier posibilidad de que esos Estados se conviertan en promotores del desarrollo y empujando a los funcionarios que quedan atrapados en la burocracia a convertirse en depredadores para poder mantener su nivel de vida. En tanto que solo los Estados que gozan de una autonomía considerable pueden forzar probablemente a las empresas a que se rijan por la disciplina del mercado, los resultados de las orientaciones neoutilitaristas es probable que sean doblemente perversos. Ayudarán a apuntalar precisamente el tipo de Estados predatorios que los neoutilitaristas consideran detestables y debilitarán el tipo de procesos de destrucción creativa inducidos por el mercado que ellos más desean<sup>29</sup>.

Un enfoque más cuidadoso de los Estados indica que las políticas públicas deberían tener dos objetivos: una mayor selectividad a la hora de establecer las tareas que deben asumir las estructuras del Estado, y una atención pareja a todas las reformas que ayuden a que esas estructuras se reconstruyan por sí mismas. Es esta última tarea la que es más difícil y la que demanda mayor imaginación intelectual. Los ejemplos existentes en los Estados desarrollistas pueden dar pistas útiles, pero no soluciones. Son instituciones estructuralmente dependientes, histórica y socialmente. Ni las tradiciones históricas, ni las configuraciones especiales de clase de las que surgen, pueden reproducirse mediante opciones políticas. La tarea de la reconstrucción se hace doblemente difícil por la naturaleza rudimentaria de nuestra comprensión teórica sobre el Estado. Las investigaciones inspiradas por la visión neoutilitarista se dedicaron de manera rutinaria a demostrar el carácter predatorio de las organizaciones públicas, intentando destruir las pruebas conocidas sobre la eficiencia pública, y a exaltar las virtudes de las soluciones del mercado. La investigación sobre la «administración pública» sigue siendo, por lo general, rudimentaria y no proporciona un

contrapeso intelectual. Comparativamente, el crecimiento del número de obras académicas sobre los Estados y las estructuras sociales contiene una variedad de estudios de caso útiles y de conceptos prometedores, pero se encuentra todavía en desarrollo.

La idea de una autonomía arraigada es un buen ejemplo. Surgió a partir del trabajo previo sobre los conceptos de autonomía y capacidad, y a partir de varios estudios excelentes acerca del contexto social del Estado desarrollista en el Japón. Parece que ayuda a sintetizar las diferencias entre los casos de los Estados desarrollistas y los casos intermedios, como el de Brasil. Atrajo la atención de otros estudiosos que estaban realizando investigaciones comparativas sobre la posibilidad de que la capacidad burocrática y las interrelaciones sociales se reforzasen mutuamente, en vez de estar en oposición. Sin embargo, la idea de autonomía arraigada sigue siendo primitiva. Todavía no están bien definidas las restricciones que impiden que el clientelismo y la corrupción inevitables terminen suprimiendo la utilidad de las relaciones con el capital privado. Tampoco lo están las que impiden que una solidaridad interna del estilo *batsu* rebaje los criterios basados en el desempeño dentro de la jerarquía burocrática. No tenemos ni siquiera un cuadro claro de cómo el flujo de la información del sector privado hacia la organización del Estado y viceversa pueda cambiar las políticas públicas y las estrategias privadas.

La tarea de construir una economía política creíble del Estado en el Tercer Mundo apenas ha comenzado. Hacerla avanzar es probable que resulte oneroso y frustrante, pero esos esfuerzos son vitales si se quiere descubrir algún día cómo los Estados del Tercer Mundo pueden empezar a ser menos parte del problema y más parte de su solución.

## Notas

\* Título original "Predatory, developmental, and other apparatuses: a comparative political economy perspective on the third world state", *Sociological Forum*, vol. 4, N.º 4, Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers, 1989. **Publicación en inglés ©1989 por Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers.**

Título en español "Estructuras predatorias, desarrollistas y de otros tipos: una perspectiva comparada político-económica sobre el Estado en el Tercer Mundo",

en Peter Evans *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Colección En Clave de Sur, 1.ª edición, ILSA, Bogotá, Colombia, abril, 2007, pp. 35-66.

**Primera edición en español ©2007 por ILSA. Reproducción autorizada.**

<sup>1.</sup> Cfr. Killick (1986).

<sup>2.</sup> El concepto de Estado utilizado aquí es una versión de Estado weberiano modificada (como en Rueschemeyer y Evans 1985, 46-48).

<sup>\*</sup> Hoy en día, República Democrática del Congo (N. del T.).

<sup>3.</sup> Es importante observar que el uso de depredador y su adjetivo, predatorio, difiere del que hacen otros seguidores del término, como por ejemplo, Lal (1988) y Levi (1988), quienes definen los dividendos de los Estados maximizadores como depredadores.

<sup>\*</sup> En inglés, *rent seeking behaviour*. La expresión, acuñada como frase por la economista Ann Krueger en 1974, define el comportamiento del individuo, la organización o la sociedad mercantil que pretender obtener una renta (en el sentido de Adam Smith) mediante la explotación o la manipulación del entorno económico, en vez de mediante el comercio o la producción de riqueza. Suele ser usada para analizar en términos económicos el comportamiento deshonesto de los funcionarios públicos. Véase también el capítulo 2 del presente volumen, p. 65 (N. del T.).

<sup>4.</sup> Cfr. Johnson (1982); White y Wade (1988).

<sup>\*</sup> En inglés, *public choice*. En muchos textos de economía, la expresión no se traduce. Cuando ello ocurre, la traducción más común es «elección pública». La teoría de la elección pública o «*public choice*» es un conjunto de instrumentos de análisis económico con los cuales se estudia el funcionamiento y los problemas del gobierno democrático, un campo de estudio normalmente reservado a la ciencia política y a la sociología (N. del T.).

<sup>5.</sup> Véase Buchanan *et al.* (1980); Niskanen (1971); Auster y Silver (1979).

<sup>\*</sup> Es decir, sujetos que buscan obtener el máximo de beneficios incurriendo en el mínimo de costos a través de un cálculo racional de costo-beneficio (N. del T.).

<sup>6.</sup> Cfr. Hirschman (1989).

<sup>7.</sup> Véase, por ejemplo, Poulantzas (1973).

<sup>\*</sup> El término «agencia» se utiliza aquí en el contexto de la historia y la sociología, donde se usa para denominar la acción transformadora de un sujeto o de una organización dentro de la sociedad (N. del T.).

<sup>8.</sup> Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

<sup>9.</sup> Para una discusión sobre el «arraigo», cfr. Granovetter (1985).

<sup>10.</sup> Obviamente, un análisis completo, tanto del carácter original del régimen, como de su persistencia, requeriría una atención más cuidadosa a la naturaleza de la estructura

social del Estado de Zaire (para una aproximación general a la cuestión del Estado y del desarrollo, partiendo de un análisis de la estructura social; véase Migdal 1988).

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, Jones y Sakong (1980).

<sup>12</sup> Véase White y Wade (1984), revisado en White (1988).

\* Se llama cartel a un grupo de empresas que actúa de manera concertada para evitar fundamentalmente las presiones competitivas del mercado y la entrada de nuevos participantes en el mismo (N. del T.).

<sup>13</sup> Véase Johnson (1982, 236).

<sup>14</sup> Cfr. Rueschemeyer y Evans (1985).

<sup>15</sup> Para algunas discusiones recientes del rol del Estado coreano en la industrialización, véanse Chen (1987), Choi (1987), B. K. Kim (1987), E. M. Kim (1987), K. W. Kim (1987) y Woo (1991). Sobre el Estado de Taiwán, véase Amsden (1979, 1985), Cheng (1987), Gold (1986), Pang (1987) y Wade (en prensa). Para argumentos comparativos, véase Deyo (1987) y, especialmente, Cumings (1987).

<sup>16</sup> El concepto de autonomía arraigada podría también usarse para caracterizar a los Estados pequeños del noroeste de Europa, tal y como son descritos por Katzenstein (1984, 1985). La comparación entre estos Estados y los del noroeste de Europa incluiría el estudio de la representación organizada de la fuerza laboral y el del capital industrial.

<sup>17</sup> Dentro de los estudios históricos, aquellos hechos por Murillo de Carvalho (1974) y por Uricoechea (1980) son particularmente relevantes para esta discusión. Los estudios contemporáneos recientes incluyen a Abranches (1978), Barzelay (1986), Hagopian (1986), Geddes (1986), Raw (1985), Schneider (1987a), Shapiro (1988) y Willis (1986). La explicación que sigue presta atención particular a Schneider.

<sup>18</sup> Véanse Schmitter (1971); Schneider (1987a, 45).

<sup>19</sup> Véanse Martins (1985); Willis (1986).

<sup>20</sup> Según Willis (1986, 4), el Estado ha monopolizado virtualmente la provisión de crédito a largo plazo en Brasil, contribuyendo a menudo hasta con un 10 % de la formación de capital doméstico.

<sup>21</sup> Véase Schneider (1987 a, 143).

<sup>22</sup> Véase Hagopian (1986).

<sup>23</sup> Este problema es aún más severo en otros Estados intermedios, como el de la India, en el que el área rural tiene más importancia tanto política como económicamente; véanse Bardhan (1984), Rudolf y Rudolf (1987).

<sup>24</sup> Véanse Evans (1987); Stallings (1990).



- <sup>25</sup>. Cfr. Evans (1982).
- <sup>26</sup>. Véase Tandler (1968).
- <sup>27</sup>. Véase Evans (1981).
- <sup>28</sup>. Véase Evans (1979; 1981; 1982; 1987).
- <sup>29</sup>. La confirmación de estas hipótesis tendría el efecto irónico de reafirmar la vulnerabilidad de los neoutilitaristas a la tesis de los efectos perversos que han usado tantas veces contra otros en el pasado; véase Hirschman (1989).

## Referencias

- Abranches, S. (1978). «The Divided Leviathan: The State and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Cornell University.
- Amsden, A. (1985). «The State and Taiwan's Economic Development». En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back*. Nueva York: Cambridge University Press.
- (1979). «Taiwan's Economic History: A Case of Statism and a Challenge to Dependency Theory». *Modern China* 5 (3), 341-380.
- Auster, R. D. y Morris S. (1979). *The State as Firm: Economic Forces in Political Development*. The Hague: Martinus Nijhoff.
- Baer, W. (1969). *The Development of the Brazilian Steel Industry*. Nashville, TN: Vanderbilt University Press.
- Bardhan, P. (1984). *The Political Economy of Development in India*. Oxford: Basil Blackwell.
- Barzelay, M. (1986). *The Politicized Market Economy: Alcohol in Brazil's Energy Strategy*. Berkeley: University of California Press.
- Buchanan, J. M., Tollison R. y Tullock G. (eds.) (1980). *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station, TX: Texas A. & M University Press.
- Callaghy, T. (1984). *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. Nueva York: Columbia University Press.
- Cardoso, F. H. (1975). *Autoritarismo e Democratizacao*. Río de Janeiro: Paz e Terna.
- Cheng, T. (1987). «The Politics of Industrial Transformation: The Case of the East Asia Nics». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.
- Choi, B. S. (1987). «Institutionalizing a Liberal Economic Order in Korea: The Strategic Management of Economic Change». Tesis doctoral, Kennedy School, Harvard University.

Colander, D. C. (ed.) (1984). *Neoclassical Political Economy: An Analysis of Rent-seeking and DUP Activities*. Cambridge, MA: Ballinger.

Cumings, B. (1987). «The Origins and Development of the Northeast Asian Political Economy: Industrial Sectors, Product Cycles and Political Consequences». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Deyo, F. C. (ed.) (1987). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Evans, P. B. (1987). «Class, State and Dependence in East Asia: Some Lessons for Latin Americanists». En Frederic C. Deyo (ed.). *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

— (1982). «Reinventing the Bourgeoisie: State Entrepreneurship and Class Formation in Dependent Capitalist Development». *American Journal of Sociology* 88, S210-S247.

— (1981). «Collectivized Capitalism: Integrated Petrochemical Complexes and Capital Accumulation in Brazil». En Thomas C. Burneau y Philippe Faucher (eds.). *Authoritarian Brazil*. Boulder, CO: Westview.

— (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Geddes, B. (1986). *Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil*. Ann Arbor, MI: University Microfilms.

Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, MA: Belknap.

Gold, T. (1986). *State and Society in the Taiwan Miracle*. Nueva York: M. E. Sharpe.

Gould, D. (1979). «The Administration of Underdevelopment». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. Nueva York: Praeger.

Granovetter, M. (1985). «Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness». *American Journal of Sociology* 91, 481-510.

Hagopian, F. (1986). «The Politics of Oligarchy: The Persistence of Traditional Elites in Contemporary Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, MIT, Cambridge, MA.

Hirschman, A. (1989). «Reactionary Rhetoric». *The Atlantic Monthly*, May, 63-70.

— (1958). *The Strategy of Economic Development*. New Haven, CT: Yale University Press.

Hull, J. (1979). «Zaire in the World System: In Search of Sovereignty». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. Nueva York: Praeger.

- Johnson, C. (1982). *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Jones, L. y Sakong I. (1980). *Government, Business and Entrepreneurship in Economic Development: The Korean Case. Studies in the Modernization of the Korean Republic, 1945-1975*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Katzenstein, P. J. (1984). *Conservatism and Change: Austria, Switzerland and the Politics of Industry*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Rope*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Kim, B. K. (1987). «Bringing and Managing Socioeconomic Change: The State in Korea and Mexico». Tesis doctoral, Department of Political Science, Harvard University.
- Kim, E. M. (1987). «From Dominance to Symbiosis Estate and Chaebol in the Korean Economy, 1960-1985». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.
- Kim, K. W. (1987). «The Role of the State Bureaucracy in Development Policies: Cases of Selected Countries in Asia». *Ensayos del ASEAN and Japan Project N.º 21*, Tokyo: Nihon University.
- Krueger, A. O. (1974). «The Political Economy of the Rent Seeking Society». *American Economic Review* 64, 291-303.
- Lal, D. (1988). *The Hindu Equilibrium, Vol. 1, Cultural Stability and Economic Stagnation, India 1500BC-AD1980*. Oxford: Clarendon Press.
- Lemarchand, R. (1979). «The Politics of Penury in Rural Zaire: The View from Bandundu». En Guy Gran y Galen Hull (eds.). *Zaire: The Political Economy of Underdevelopment*. Nueva York: Praeger.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- List, F. (1985)[1966]. *The National System of Political Economy*. Nueva York: Augustus M. Kelley.
- Martins, L. (1985). *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós 64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Migdal, J. (1988). *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Murillo, J. de Carvalho (1974). «Elite and State-Building in Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, Stanford University.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- North, D. (1981). *Structure and Change in Economic History*. Nueva York: Norton.
- Okimoto, D. L. (1989). *Between MITI and the Market Japanese Industrial Policy for High Technology*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Pang, C. K. (1987). «The State and Economic Transformation: The Taiwan Case». Tesis doctoral, Department of Sociology, Brown University.

Polanyi, K. [1944] (1957). *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.

Poulantzas, N. (1973). *Political Power and Social Classes*. Londres: New Left Books.

Raw, S. (1985). «The Political Economy of Brazilian State-Owned Enterprises». Tesis doctoral, Department of Economics, University of Massachusetts, Amherst.

Rudolf, L. I. y Hoeber Rudolf S. (1987). *In Pursuit of Lakshmi: The Political Economy of the Indian State*. Chicago: University of Chicago Press.

Rueschemeyer, D. y Evans P. (1985). «The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective State Intervention». En Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol (eds.). *Bringing the State Back In*. Nueva York: Cambridge University Press.

Samuels, R. J. (1987). *The Business of the Japanese State: Snuggly Markets in Comparative and Historical Perspective*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Schmitter, P. (1971). *Interest Conflict and Political Change in Brazil*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Schneider, B. R. (1987a). «Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil». Tesis doctoral, Department of Political Science, University of California, Berkeley.

— (1987b). «Framing the State: Economic Policy and Political Representation in Postauthoritarian Brazil». En John D. Wirth, Edson de Oliveira Nunes y Thomas E. Bogenschild (eds.). *State and Society in Brazil: Continuity and Change*. Boulder, CO: Westview Press.

Shapiro, H. (1988). «State Intervention and Industrialization: The Origins of the Brazilian Automotive Industry». Tesis doctoral, Department of Economics, Yale University.

Srinivasan, T. N. (1985). «Neoclasical Political Economy, the State and Economic Development». *Asian Development Review* 3, 38-58.

Stallings, B. (1990) «The Role of Foreign Capital in Economic Development: A Comparison of Latin America and East Asia». En Gary Gereffi y Don Wyman (eds.). *Manufacturing Miracles: Patterns of Development in Latin America and East Asia*. Princeton: Princeton University Press.

Tendler, J. (1968). *Electric Power in Brazil: Entrepreneurship in the Public Sector*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Trebat, T. (1983). *Brazil's State-Owned Enterprises: A Case Study of the State as Entrepreneur*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Uricoechea, F. (1980). *The Patrimonial Foundations of the Brazilian Bureaucratic State*. Berkeley: University of California Press.
- Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weber, M. [1911] (1968). *Economy and Society*. Günter Roth y Claus Wittich (eds.). Nueva York: Bedminster Press.
- White, G. (ed.) (1988). *Developmental States in East Asia*. Londres: MacMillan.
- White, G. y Wade R. (1984). *Developmental States in East Asia* (IDS Research Report N.º 16). Londres: Gatsby Charitable Foundation.
- (1988). «Developmental States and Markets in East Asia: An Introduction». En Gordon White (ed.). *Developmental States in East Asia*. Londres: MacMillan.
- Willis, E. J. (1986). «The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil». Tesis doctoral, University of Texas at Austin. Ann Arbor, MI: University Microfilms International (Microfilm N0870613 1).
- Woo, J. (1991). *Race to the Swift: State and Finance in Korean Industrialization*. Nueva York: Columbia University Press.
- World Bank (1988). *World Development Report, 1987*. Nueva York: Oxford University Press.
- Young, C. (1978). «Zaire: The Unending Crisis». *Foreign Affairs* 57, 169-85.





La serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina* presenta una selección de textos dirigida a fortalecer la comprensión e implicancias que el funcionamiento del Estado y de las instituciones en América Latina tiene para el desarrollo.

Con este objetivo, los textos brindan información sobre los fundamentos del debate teórico internacional con foco en estas cuestiones, así como también transmiten análisis de experiencias significativas de nuestras sociedades y de otras latitudes con miras a difundir estos conocimientos en nuestra región.

CAF, como institución dedicada a promover el desarrollo, pone esta colección a disposición de quienes participan activamente de la gestión pública, así como de académicos, estudiantes y de todos aquellos con interés en la materia, con el propósito de acercarles esta literatura y apoyarlos en el proceso de comprensión, diseño y ejecución de políticas públicas asociadas a la calidad institucional y al desarrollo en nuestros países.

### **Desarrollo Institucional y Conflicto. De la geopolítica a la distribución del ingreso**

Las teorías de las clases sociales y del Estado han muerto. Paradójicamente, la desigualdad de clases y el Estado están más vivos que nunca. En las economías avanzadas, la desigualdad de ingresos alcanzó un máximo histórico. Una minoría superrica debe sus fortunas menos a la innovación empresaria que a la apropiación y protección políticas de rentas improductivas. Por su parte, la evidencia econométrica y sociológica acumulada en el último medio siglo sobre movilidad social en casi todas partes del mundo es incontestable: la clase social es el mejor predictor de las oportunidades de vida de las personas, incluidos sus ingresos, educación y salud.

Si los ricos del mundo son más ricos que nunca, el Estado moderno se mantiene tan poderoso como siempre. El remedio de la Gran Recesión de 2008-10 en los Estados Unidos y en Europa requirió un nivel de acción estatal no visto desde la Segunda Guerra Mundial. La emergencia de China como superpotencia industrial reabrió el debate sobre el Estado desarrollista y la capacidad de ciertos gobiernos de transformar la economía subyacente. La expansión de las clases medias en gigantes como Brasil, Turquía, Sudáfrica y una veintena de países más chicos en Europa Oriental, América Latina y África subsahariana es, en muchas ocasiones, reflejo de políticas redistributivas del gobierno que, de ese modo, reestructuró la sociedad.

Este volumen reúne textos fundamentales para entender las «relaciones íntimas» entre clases y Estado, entre conflicto distributivo y capacidad institucional. Son cuestiones ineludibles para encarar los desafíos del desarrollo en América Latina.

**Datos de contacto de la Dirección Corporativa de Desarrollo Institucional:** [desarrolloinstitucional@caf.com](mailto:desarrolloinstitucional@caf.com)