

**Serie**

*Estado, Gestión Pública y  
Desarrollo en América Latina*

# Regímenes políticos

Orígenes y efectos



**Serie**

*Estado, Gestión Pública y  
Desarrollo en América Latina*

# Regímenes políticos

Orígenes y efectos

Título: Regímenes políticos. Orígenes y efectos

ISBN: 978-980-422-040-1

Depósito Legal: lf74320166001747

Editor: CAF

La Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina es coordinada por la Dirección de Desarrollo Institucional de CAF.

Dirección de Desarrollo Institucional

Christian Asinelli, Director

Coordinador de la Serie

Carlos H. Acuña

Compilador del volumen

Sebastián Mazzuca

Revisión

Nathalie Gerbasi, 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.*

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.

© 2016 Corporación Andina de Fomento

Todos los derechos reservados

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



# Regímenes políticos

Orígenes y efectos

## **Autores**

Seymour M. Lipset

Otto Hintze

Dankwart A. Rustow

Gregory M. Luebbert

Adam Przeworski

Donald Wittman

Timothy Besley y Stephen Coate

Anne O. Krueger

Gary S. Becker

David P. Baron y John A. Ferejohn

Raquel Fernández y Dani Rodrik



# Índice

---

<b>Prólogo</b> , por L. Enrique García	7
<b>Prefacio sobre la Serie</b> , por Christian Asinelli y Carlos H. Acuña	11
<b>Introducción. Regímenes políticos. Orígenes y efectos</b>	15
<b>Desarrollo Económico, Democracia y Dictadura</b>	
<i>Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política</i> Seymour M. Lipset	39
<i>Tipología de las instituciones estamentales del Occidente</i> Otto Hintze	95
<i>Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico</i> Dankwart A. Rustow	117
<i>Las bases sociales del orden político en la Europa de entreguerras</i> Gregory M. Luebbert	149
<i>Democracia y desarrollo económico</i> Adam Przeworski	189
<b>Política Pública en Democracia: Insumos, Procesos y Resultados</b>	
<i>Por qué las democracias producen resultados eficientes</i> Donald Wittman	225
<i>Fuentes de ineficiencia en una democracia representativa: un análisis dinámico</i> Timothy Besley y Stephen Coate	265
<i>La economía política de la sociedad buscadora de rentas</i> Anne O. Krueger	303
<i>Teoría de la competencia entre grupos de presión por la influencia política</i> Gary S. Becker	331
<i>La negociación en los poderes legislativos</i> David P. Baron y John A. Ferejohn	369
<i>Resistencia a la reforma: sesgo al statu quo ante la presencia de incertidumbre específica individual</i> Raquel Fernández y Dani Rodrik	413



# Prólogo

*L. Enrique García, Presidente Ejecutivo*

---

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 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 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 47.000 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 Administración de Fondos de Cooperación para el Desarrollo (DAFCD), la Consultoría Jurídica, la Dirección de Comunicación Estratégica (DCE) y el Centro de Información y Documentación (CID). También, al equipo de la Dirección 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. Regímenes políticos. Orígenes y efectos<sup>†</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 cápita* y *régimen político*. El ingreso per cápita 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 cápita 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 cápita 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 cápita 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 cápita, 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 cuarta de la Serie *Estado, Gestión Pública y Desarrollo Económico en América Latina*, reúne textos fundamentales sobre causas y efectos del cambio de régimen político. El volumen anterior estuvo dedicado a fuentes y mecanismos de las variaciones en el ingreso per cápita y el siguiente se dedicará a los efectos institucionales de la desigualdad económica. Las capacidades estatales son el tema central del primer libro de la Serie, pero reaparecen de distinta forma en los capítulos de todos los volúmenes<sup>3</sup>.

## II. Los cuatro intereses de la Economía Política

Una paradoja marca el renacimiento de la Economía Política durante el último cuarto del siglo veinte. No puede reclamar derechos de propiedad de ninguno de los componentes individuales de su *explanandum*, sus «variables resultado» (o dependientes). Si el ingreso per cápita es la variable maestra de la ciencia económica, el régimen lo es de la ciencia política. La desigualdad social y el Estado tampoco son variables originales de la Economía Política. Dentro de las ciencias sociales modernas, ambos conceptos tienen orígenes sociológicos. Son formas especiales de

«estratificación», económica y política, que han ocupado desde siempre el lugar central de las sociologías marxista y weberiana.

Sin embargo, sí es original la *combinación* de variables resultado con que la Economía Política contemporánea ha demarcado su cuádruple objeto de estudio. Más aún, la selección del ingreso, el régimen, la desigualdad y el Estado como las variables resultado de su campo de investigación distingue mejor a la Economía Política contemporánea de las ciencias sociales modernas que cualquier rasgo de los métodos o las teorías que emplea. La selección de variables resultado también separa a la Economía Política contemporánea de la de Economía Política originaria, ya sea en la versión de Smith, Ricardo y Malthus, que se ceñía a explicaciones de la variable ingreso (la «riqueza de la naciones»), o en la de Marx, que además de ingreso consideraba la desigualdad.

Los economistas políticos contemporáneos probablemente no se ofendan ante la acusación de que su objeto de estudio fue forjado como unión de fragmentos de las agendas de las ciencias sociales tradicionales. Como contraargumento, los economistas políticos podrían sostener que, en la identificación de variables resultado, separaron paja de trigo, formando una genuina «selección» de variables de primer orden de importancia para la conceptualización del desarrollo económico y político. De la economía tomaron el ingreso per cápita, de la ciencia política, el régimen, de la economía y la sociología, la desigualdad social, y de la sociología y la ciencia política, el Estado y sus capacidades. El interés que las otras ciencias sociales tienen por fenómenos como las fluctuaciones de precios, los partidos políticos, las campañas presidenciales, los movimientos sociales, las relaciones de parentesco o las identidades culturales se evapora en el terreno de la Economía Política moderna, que solo les prestaría atención en la medida en que se los pudiera concebir como fuente de variación en alguna de las cuatro variables maestras y en ningún caso como fenómenos intrínsecamente relevantes.

### III. La red de causas y mecanismos de la Economía Política

La Economía Política contemporánea también se distingue del resto de las ciencias sociales por una diferencia sutil pero decisiva a nivel del *explanans*, es decir, en la elaboración de argumentos causales. La Economía Política no tiene método especial ni teoría unificada, pero aplica, comúnmente de forma combinada, dos principios generales en la elaboración de argumentos causales. Primero, los economistas políticos priorizan las variables ingreso, régimen, desigualdad y Estado no solo para *describir* el desarrollo de los países, sino también para *explicarlo*, por medio de la identificación de las relaciones causales entre ellas. Para entender las transformaciones en cada una de las cuatro variables maestras, la Economía Política forma cadenas de causas anteriores que, aunque incluyan otros factores, reservan un lugar privilegiado al posible impacto de cambios en las otras tres. El segundo principio es que el mecanismo fundamental que conecta a las cuatro variables maestras entre sí (y con cualquier conjunto de condiciones contextuales) es el conflicto distributivo por porciones de riqueza económica o de poder político.

La razón *empírica* para colocar las relaciones entre las cuatro variables maestras en primer plano es la acumulación de múltiples observaciones, sobre todo correlaciones entre desarrollo económico y democracia, entre capacidades estatales y desarrollo económico, y entre democracia y redistribución, que indican que las cuatro variables muy probablemente formen redes causales robustas. La razón *teórica* del nuevo interés por los efectos recíprocos es que los protagonistas de la economía política real —esto es, gobiernos centrales, empresas, agencias burocráticas, parlamentos, familias, grupos de presión, partidos, votantes, trabajadores, sectores económicos, regiones geográficas, gobernadores o clases subalternas— juegan siempre «a dos puntas», con un ojo puesto en la economía y el otro en la política, a sabiendas de que un cambio en el régimen político probablemente impacte en la distribución de ingresos o que el crecimiento de la economía por medio del progreso técnico posiblemente provoque la bancarrota política de líderes y partidos que derivan apoyos de sectores asociados a tecnologías de producción obsoletas. La Economía Política en este sentido es el estudio de la interacción entre actores del Estado y el mercado, de la democracia

y el capitalismo, del gobierno y la economía, y sus efectos directos y repercusiones indirectas sobre las cuatro variables maestras.

La priorización de cuatro variables maestras para describir el desarrollo, el énfasis en los efectos entre ellas para explicarlo, así como el mecanismo del conflicto económico y político, forman el punto de convergencia de una gran variedad de cepas de trabajo en economía, ciencia política, historia y sociología. Por medio de este protocolo informal de tres puntos, se convierten en Economía Política contribuciones teóricas tan variadas como las del «ala derecha» del departamento de Economía de Chicago de fines de los sesenta, la escuela de la Decisión Colectiva de Virginia, historiadores económicos marxistas, la nueva economía institucional, politólogos y sociólogos dedicados a las «variedades de capitalismo» o al «desarrollo dependiente», varios llaneros eclécticos de los estudios sobre desarrollo, como Albert Hirschman, Mancur Olson y Dani Rodrik, y no pocos investigadores y consultores de agencias multilaterales de crédito.

### **De efectos a causas: impactos recíprocos**

El principio de que cualquiera de las cuatro variables maestras puede, dependiendo del contexto de investigación, desdoblarse como variable resultado y como variable causal no solo implica que un cambio en cualquiera de ellas es, al menos en parte, efecto de variaciones en una o más de las tres variables restantes —por ejemplo, el crecimiento económico es resultado de nuevas capacidades estatales—. Normalmente también abre la posibilidad de que el efecto explicado sea a su vez causa de nuevas transformaciones en el resto de las variables en períodos subsiguientes —en el mismo ejemplo, nuevos recursos fiscales derivados de niveles más altos de ingresos financian nuevos desarrollos de capacidad estatal<sup>4</sup>—. Los «círculos virtuosos» (o viciosos) y los «circuitos de retroalimentación» son casi tan viejos como las ciencias sociales mismas. Una diferencia de grado pero importante entre la Economía Política contemporánea y las ciencias sociales tradicionales es que la Economía Política asigna mayor importancia a los efectos recíprocos, los trata más explícitamente y se aplica a «desenredarlos»<sup>5</sup>. En la división del trabajo implícita en la demarcación de las ciencias sociales tradicionales, el economista evaluaba los efectos de las instituciones políticas sobre el ingreso per cápita y delegaba al

politólogo el estudio de la relación inversa. Antes del renacimiento de la Economía Política, el relativo desinterés por los resultados de la ciencia social vecina impedía consolidar conocimiento respecto de la estructura del ciclo completo de interacción.

La vocación de la Economía Política contemporánea es desenredar los efectos recíprocos entre las cuatro variables macroscópicas. Lo hace por medio de (a) nuevas técnicas empíricas, como el uso de variables instrumentales y cuasiexperimentos, que buscan medir qué porción del efecto es independiente y qué porción es retroalimentada; (b) un nuevo énfasis en la evidencia histórica de largo plazo, que permite delinear, con mayor confianza que la de las ciencias sociales tradicionales, trayectorias de desarrollo nacional o subnacional por medio de secuencias causales que involucran a las cuatro variables maestras<sup>6</sup>; y (c) nueva teoría, especialmente la identificación de microfundamentos específicos para cada uno de los sentidos en que corren los efectos causales.

### **Conflicto como mecanismo**

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<sup>7</sup>. 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.

Naturalmente, cada cambio en las cuatro variables macroscópicas, por ejemplo, el aumento del producto per cápita 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 forma 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 socavaran su poder político<sup>8</sup>.

Además del interés por una combinación distintiva de variables macroscópicas, entonces, la Economía Política teoriza mecanismos causales basados en microfundamentos muy específicos. 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 clásica 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.

Una crítica recurrente contra los mecanismos de la Economía Política sostiene que la exageración de las capacidades de cálculo y de anticipación por parte de futuros ganadores y perdedores no deja espacio para las «consecuencias no intencionadas» que son tan frecuentes en la genealogía de los grandes cambios institucionales y tecnológicos de la humanidad, y que la reducción de todas las motivaciones a la ambición política o económica impide comprender la diversidad de intenciones y acciones que ponen en marcha los procesos de cambio social. Las objeciones son valiosas y el lector haría bien en tomarlas en cuenta. La recomendación, sin embargo, no es tanto abandonar los modelos de racionalidad instrumental, sino mejorarlos y complementarlos. Es preciso no perder de vista que los modelos de racionalidad instrumental son tipos ideales, caricaturas de la realidad cuyo cometido es llevar a sus últimas consecuencias lógicas las implicaciones de ciertos supuestos específicos, como la maximización de recursos o el poder de cálculo. La caricatura analítica sirve para guiar la genuina investigación del registro histórico, la fuente última de detección de consecuencias no intencionadas<sup>9</sup>. Las predicciones de la Economía Política sirven al menos de punto de referencia para caracterizar y medir desviaciones en los casos históricos concretos y proceder a la búsqueda de factores adicionales, incluso idiosincráticos, que completen el análisis.

El énfasis en el conflicto también coloca a la Economía Política en la necesidad de buscar complementos en enfoques, que, como la Sociología Política, ponen de relieve el rol de la construcción de *consensos* para entender el mismo proceso histórico, sea desarrollo económico, construcción estatal, cambio de régimen o desigualdad social. Un punto ciego en los modelos de Economía Política es el problema de la «acción colectiva» de los protagonistas del conflicto, que suelen ser grandes agregados de individuos tentados por el *free-riding* (miembros de partidos, clases, movimientos, agencias de gobierno). El expediente de la Economía Política es adoptar el «supuesto» de que los protagonistas del conflicto resolvieron el problema de acción colectiva. La Sociología Política complementa el análisis estratégico del conflicto en la medida que abre lo que para la Economía Política es la caja negra de la construcción de identidades

colectivas. También lo complementa para entender la dinámica de ganadores y perdedores. En no pocas situaciones, los perdedores desde el punto de vista del balance tangible de poder económico y político de todas maneras asienten al nuevo orden de cosas por razones no instrumentales. Tanto en el caso de la construcción de identidades colectivas como en el de la aceptación del orden económico y político por parte de los perdedores, la Sociología Política, con herramientas distintivas para identificar la generación de consensos y fuentes no instrumentales de legitimidad, es complemento necesario de la Economía Política.

#### **IV. La Economía Política del régimen político**

##### **La motivación empírica: desarrollo y democracia**

La Economía Política del régimen tiene un insumo empírico ineludible: a comienzos del siglo veintiuno, todos los países ricos son democracias, menos los ubicados en el Golfo Pérsico y Singapur. Los países que, durante el siglo veinte, a pesar de haber alcanzado ingresos muy superiores al promedio mundial, sufrieron colapsos democráticos seguidos de dictaduras represivas duraderas son hoy democracias plenas, recuperadas durante la segunda ola global de democratización (1945-1955), como Alemania e Italia, o durante la tercera ola (1973-1998), incluidas España, Argentina y Chile. Asimismo, las democracias en países pobres son escasas. Antes de la tercera ola, la única democracia pobre estable era India. Luego de la tercera ola, América Central es la única zona pobre donde la democracia se ha difundido a escala regional<sup>10</sup>.

Difícilmente la correlación entre desarrollo económico y régimen político, dos de las cuatro variables maestras de la Economía Política, sea casual. Ello motiva a la Economía Política del régimen a identificar la relación causal, lo cual incluye al menos tres tareas: (1) establecer la dirección de la causalidad: ¿régimen causa desarrollo o desarrollo causa régimen? Y, si hubiera causalidad recíproca, ¿qué porción del desarrollo explica qué porción del cambio de régimen?; (2) demarcar el mecanismo causal por medio del cual el desarrollo genera o estabiliza a la democracia; y (3) entender de qué forma otras variables, especialmente la desigualdad social y las capacidades estatales —las otras dos variables maestras de

la Economía Política—, interactúan con el nivel de ingreso para generar distintas trayectorias de régimen.

Este triple protocolo es un tipo ideal. No existe todavía una explicación del régimen político que lo cumpla por completo. Sin embargo, en cada texto de esta selección, el lector encontrará componentes teóricos individuales que pueden combinarse entre sí para crear argumentos que se acerquen cada vez más al tipo ideal. De los tres elementos del protocolo, el menos desarrollado en relación con las posibilidades abiertas por la producción académica acumulada es el del mecanismo causal (punto 2). Un servicio al que aspira este volumen es ofrecer argumentos y ejemplos para mejorar la producción de mecanismos causales. El punto de partida es fomentar el diálogo, cuyo potencial ha pasado mayormente desapercibido, entre los argumentos verbales fundamentales sobre el cambio de régimen, que componen la primera mitad del volumen, y los modelos formales de toma de decisiones públicas, que componen la segunda parte.

### **Microfundamentos en serio: la previsión política de las consecuencias económicas**

La Economía Política comparte con otros enfoques sobre cambio de régimen la aspiración de entender el efecto de las causas económicas, por oposición a las causas culturales, geográficas o puramente políticas. También comparte con otros enfoques el supuesto de que el mecanismo causal es el conflicto de intereses, por oposición a la generación de consenso, propia de los mecanismos sociológicos. Lo que distingue a la Economía Política del régimen es el énfasis en la anticipación, por parte de los actores relevantes, de las consecuencias distributivas del nuevo régimen. Son preferencias opuestas acerca de esas consecuencias económicas futuras lo que pone en marcha el conflicto en el curso del cual se resuelve la forma del régimen.

Para los fundadores de los argumentos basados en causas económicas y mecanismos de conflicto, de Barrington Moore y Therborn a O'Donnell y Luebbert, los cambios de régimen son motivados por actores que, como la aristocracia feudal, la burguesía urbana, el proletariado industrial y el pequeño productor agrario, temen o anhelan la democracia no por su valor intrínseco, sino por la nueva distribución de ingresos que ella induce.

Con todo, ninguna de las explicaciones clásicas del cambio de régimen como resultado del conflicto de intereses económicos incorpora un planteo explícito y sistemático (en el límite, «formal») del proceso y resultado de la elaboración de decisiones económicas bajo la democracia. Sin mayor precisión respecto de ese proceso y resultado, los protagonistas del conflicto en los textos clásicos parecen actuar «a tuestas», con una noción muy vaga acerca del ingreso material que el futuro régimen les depara.

En el extremo opuesto, los modelos de la escuela de la Elección Racional y la Decisión Colectiva, que no fueron pensados para el estudio del cambio de régimen, proveen sin embargo deducciones explícitas acerca de las consecuencias económicas de los procesos de toma de decisión bajo distintos regímenes, especialmente la democracia. Las consecuencias afectan dos dimensiones, eficiencia y distribución, es decir, cuánto produce la sociedad (¿produce todo lo posible? y, si no lo hace, ¿cuál es la brecha con la frontera de posibilidades?) y cómo lo reparte (¿irá el gobierno a redistribuir los ingresos entre sectores de la sociedad? y, si lo hace, ¿en qué dirección: regresiva o progresiva?). En ambas dimensiones, hay modelos para todos los gustos: la democracia puede producir resultados mejores, peores o idénticos al autoritarismo. Todo depende de los niveles de desigualdad económica inicial, de la capacidad estatal, de la competitividad del sistema de partidos, de la robustez de grupos de presión y de la organización de las legislaturas.

Quizá ninguna tarea teórica es más importante para la Economía Política del régimen que tender un puente entre las explicaciones económicas clásicas sobre cambio de régimen y los modelos de toma de decisiones públicas. La primera parte de este libro recoge argumentos clásicos sobre causas y mecanismos del cambio y la estabilidad del régimen. La segunda parte, modelos de formación de políticas públicas que capturan diferentes facetas de proceso decisorio democrático. El diálogo entre ambos cuerpos de investigación prácticamente todavía no ha comenzado. Los argumentos clásicos sobre causas económicas aceptan el supuesto de que los protagonistas de la pelea por el régimen político están, al menos en parte, motivados por una modificación del reparto del ingreso. Pero no adoptan el supuesto adicional, mucho menos aventurado y perfectamente consistente con el supuesto original, de que esos mismos

actores forman expectativas calificadas acerca del impacto que el tipo de régimen político por ellos impulsado tendrá para sus ingresos. Los modelos formales de Decisión Colectiva, al predecir proceso y resultado de la toma de decisiones económicas bajo diferentes regímenes, aportan claridad acerca de los «futuros posibles» del cambio institucional. Aunque resulte contraintuitivo para las explicaciones clásicas, esos futuros posibles deberían, sin embargo, ser su primer insumo teórico. Esos futuros dan sentido a las acciones de los actores relevantes, cuya estrategia política, en términos de conflictos y coaliciones, solo puede entenderse si anticipan más o menos razonablemente costos y beneficios de sus victorias y derrotas. Si los actuales modelos de Decisión Colectiva no resultan satisfactorios a los defensores de los argumentos clásicos, la receta no es dejar de hacerlos, sino hacerlos mejor. Ellos pueden ayudar a resolver la gran desproporción que existe, dentro de las explicaciones económicas clásicas del cambio de régimen, entre, por un lado, la sofisticación teórica respecto del origen, constitución, recursos y posibles coaliciones de los grandes bloques de actores socioeconómicos y, por otro, la escasa elaboración de las preferencias sobre el régimen político, que más tácita que explícitamente se plantean como identidades binarias (los obreros industriales son democráticos, las aristocracias feudales son reaccionarias y así sucesivamente) y poco atentas a las implicaciones precisas que los regímenes futuros tienen para sus ingresos, que además suelen ser muy diferentes según un largo vector de condiciones contextuales. Los actores de los argumentos clásicos son musculosos pero medio miopes.

## V. Once textos fundamentales

### Precursores

Tres textos en este volumen, los de Lipset, Rustow y Hintze, no son de Economía Política. Sin embargo, son precursores indiscutidos. El texto de Lipset es el primero en plantear, de forma sistemática, los efectos del cambio económico —en especial, el aumento del producto per cápita— sobre el régimen político. Su mecanismo causal, sin embargo, está hecho de consenso, no de conflicto. Rustow, en cambio, se abstrae de casi toda causa profunda, sea económica o de otro orden, y pone de relieve un mecanismo de cambio —un proceso político— que no solo es conflicto puro, sino que

sus protagonistas son presentados como actores con capacidad estratégica. Hintze es la voz sobre otro tipo de «estratificación», que no es económica, basada en clases de la sociedad, sino política, que enfrenta al Estado con la población de su territorio. La estratificación política, sin embargo, pone en marcha conflictos económicos de gran escala que tienen repercusiones duraderas en el tipo de régimen. Estilizando las contribuciones de Max Weber, Hintze plantea que el motor de la historia del régimen no es solo la lucha por la «explotación» de una clase sobre otra, sino de la «extracción» por medio de la cual el Estado arranca de la sociedad los recursos que requiere para su financiamiento. Necesidades fiscales empujan a los gobiernos a adaptar estrategias de extracción a las condiciones peculiares de cada contexto. Cuando el gobierno debe confrontar sociedades densas en organización política, como sostiene Hintze, se abre la negociación que contiene el rudimento de la democracia moderna: *«no taxation without representation»*. El conflicto por la extracción, contracara de la monopolización de la violencia en el proceso de formación del Estado, dinamiza el cambio de régimen. El argumento de Hintze tiene dos poderosas extensiones teóricas. Charles Tilly ha sostenido que, más que la densidad de la organización política de la sociedad subyacente, lo que define el rango de derechos políticos que el Estado deba entregar a cambio de impuestos es la riqueza de los centros comerciales. El argumento para la Europa Occidental de la Modernidad temprana es confirmado por los casos negativos de Estados petroleros contemporáneos: la disponibilidad de recursos naturales exime a los gobiernos del Golfo Pérsico de negociar con productores privados, evapora la necesidad de concesiones políticas y previene el surgimiento de los rudimentos de la democracia.

Para Lipset, dos componentes centrales del mecanismo por medio del cual el desarrollo económico tiene efectos democratizantes son (a) la emergencia de la clase media, que constituye la gran mayoría en las sociedades prósperas, o el aburguesamiento de las clases trabajadoras, producto de salarios industriales o políticas de redistribución que propician pautas de consumo muy por encima de la subsistencia; y (b) el consecuente consenso generalizado acerca de la superioridad de reglas de juego que, como la democracia, pacifiquen la disputa por el poder político. Las clases medias llegan al consenso democrático por medio de la educación, efecto directo del desarrollo, y las clases trabajadoras aburguesadas lo hacen luego

de advertir el daño que la opción revolucionaria causaría a sus nuevos estándares de vida, al menos en el corto plazo.

Cambio económico como motor del cambio del régimen y formación de consensos como mecanismo causal son dos de los tres rasgos que definen a la Teoría de la Modernización. El tercer rasgo es la convergencia democrática, gradual pero más o menos universal, de los países prósperos. La Economía Política del régimen comparte el primero de los rasgos, pero rechaza el segundo y es agnóstico respecto del tercero. El texto de Rustow es el pionero, a veces no reconocido, en incorporar al conflicto como mecanismo democratizador. Pero, a diferencia de la Economía Política del régimen, Rustow rechaza que el conflicto tenga relación directa con el cambio económico. Para él cualquier conflicto es potencialmente democratizante, siempre y cuando las fuerzas de los rivales estén lo suficientemente equilibradas, y el aprendizaje de pérdidas pasadas sea lo suficientemente claro, como para advertir que la competencia democrática es preferible al conflicto armado.

La Economía Política del régimen, por el contrario, vincula el conflicto democratizante al cambio económico, en el curso del cual se definen los elementos centrales del conflicto, incluidos identidad, recursos y preferencias de los actores en pugna. Barrington Moore fue el primer autor sobre regímenes en rastrear las fuentes de cambio en la estructura de la economía, proponer el conflicto como mecanismo y enfatizar la posibilidad de divergencia de régimen aun en países con niveles similares de «modernización». Lo que lo aleja del tipo ideal de las explicaciones de Economía Política es, para bien o para mal, que los rivales en pugna carecen de una mirada anticipatoria sobre las consecuencias económicas de los regímenes políticos futuros que tenga la misma claridad y elaboración que, por otra parte, Moore sí atribuye a los intereses económicos y estrategias políticas de sus clases sociales. Dados los avances de la Economía Política, la sobreabundancia de supuestos referidos a intereses económicos y estrategias políticas de los jugadores es incompatible con la rusticidad de la visión de esos mismos actores sobre los efectos económicos de las macroinstituciones políticas.

## **Fronteras**

Los textos de Luebbert y Przeworski, reprocesando las contribuciones clásicas, marcan fronteras de la Economía Política del régimen. El texto de Luebbert es una gema fuera de radar. Como para Lipset, la causa distante más fundamental del régimen es el cambio económico. Pero, como para Barrington Moore, el cambio económico es importante porque pone en marcha conflictos por el ingreso. Además, los conflictos tienen final abierto, pues los resultados dependen de balances de poder y estrategias coalicionales. No siempre los conflictos de Luebbert producen democracias. En ocasiones, producen reversiones democráticas y dictaduras sin precedentes en niveles de represión. La novedad de Luebbert es que incorpora la estratificación política. Clivajes de clase y clivajes partidarios se cruzan. En la Europa de entreguerras, la trayectoria del régimen se definió por la relación de conflicto y cooperación entre una clase social y un partido político: el pequeño propietario rural —ubicado entre la aristocracia y el campesinado— y la Socialdemocracia —colocada entre comunistas y liberales—. Tanto en Alemania e Italia como en Suecia y Noruega existió la posibilidad de un pacto que asegurara alimentos baratos para los trabajadores urbanos (votos para la Socialdemocracia) a cambio de la preservación de los derechos de propiedad en el campo (seguridad para el pequeño propietario rural). El éxito o fracaso de ese pacto fueron eventos relativamente contingentes, alternativas de una genuina «coyuntura crítica», pero colocaron sobre rieles opuestos a las trayectorias posteriores del régimen, democracia avanzada vs. dictadura corporativa (fascismo).

El texto de Przeworski ofrece el primer intento de «desenredar» la relación entre democracia y desarrollo. Por medio de técnicas estadísticas, primero reconoce que existe causalidad recíproca (desarrollo causa democracia y viceversa) y luego identifica, para cada hemicycleo del círculo virtuoso, qué porción del efecto democratizante del desarrollo es independiente de la retroalimentación que la propia democracia en un período previo tuvo sobre el desarrollo económico.

## Puentes

En la segunda parte del libro, cada texto ofrece un insumo no intencionado pero fundamental para la teoría de cambio de régimen: modelos de las consecuencias económicas de los procesos de decisión característicos de distintos tipos de régimen. Los textos de Wittman y de Besley y Coate investigan bajo qué condiciones la democracia es eficiente, es decir, incentiva a la economía a alcanzar la frontera de posibilidades productivas (el máximo nivel de producto per cápita). Para Wittman, la democracia es casi siempre eficiente. Para Besley y Coate, no lo es casi nunca, aunque ello no quiere decir que exista una alternativa autoritaria que sea superior, un punto que los lectores escépticos de la literatura formal suelen pasar por alto. Wittman sostiene que la eficiencia de la democracia está dada por la competencia política: para ganar elecciones, los partidos tienen que ofrecer cada vez mejores paquetes de políticas a los ciudadanos. Según Besley y Coate, un mínimo de desigualdad social, que se refleja, entre otros lugares, en el hecho de que el votante mediano (de ingresos medianos) sea más pobre que el votante promedio (de ingresos iguales al PBI per cápita), es condición suficiente para que la democracia produzca redistribución progresiva. La conquista de los votos de la mayoría «pobre», de ingresos inferiores al promedio, se logra esencialmente por medio de cargar de impuestos a la minoría rica. De la redistribución resulta distorsión: los ricos encuentran menos incentivos para invertir y la consecuencia final es un producto económico inferior a un escenario teórico donde no existieran impuestos progresivos. Los «perdedores» de la política democrática de Besley y Coate, potenciales enemigos de la democratización, sin embargo, saben que ningún régimen autoritario, a menos que lo controlen directamente, podrá de forma creíble asegurar que con él el esquema de impuestos les será más favorable.

Aun si desconfiaran de las consecuencias distributivas de la democracia, los ricos pueden encontrar en ella varios recursos para la defensa de su ingreso. En el texto de Becker, independientemente del régimen, los ricos pueden formar grupos de presión que sesguen la política pública a su favor. El modelo de captura de rentas de Krueger señala que, bajo cualquier tipo de régimen, los gobiernos usan la recaudación para crear «botines fiscales» —como protecciones arancelarias innecesarias y concesiones

de obras públicas con sobrepuestos— con los que premiar a los mejores postores de la sociedad. Organizada en grupos expertos en el remate de botines fiscales, al final del día, la sociedad termina no solo convalidando la existencia de premios distorsivos, sino también disipando, en el calor de la competencia, el valor total del propio botín. La ineficiencia no es de la democracia, sino de cualquier gobierno, no importa el tipo de régimen.

En una coyuntura política donde se abre la posibilidad de un cambio de régimen, algunos actores pueden temer no tanto la ineficiencia, sino la ingobernabilidad de la democracia. Sin embargo, Baron y Ferejohn muestran que las legislaturas democráticas, bajo formas específicas de organización interna, pueden resolver la circularidad condorcetiana que, con agenda abierta, haría imposible la toma de decisiones. Como insumo para la teoría de cambio de régimen, más sombría es la perspectiva de Rodrik y Fernández. Sostienen que en democracia, pueden no aprobarse reformas que expandan el producto total a causa no de la incertidumbre respecto del crecimiento general de ingresos, sino de la incertidumbre de cada votante respecto de si será individualmente parte de la mayoría beneficiada. La mayoría de votantes, en efecto, pueden paralizar el progreso que beneficie a la mayoría.

Los modelos de toma de decisión pública basados en racionalidad instrumental aún no dan cuenta de toda la riqueza de los detalles institucionales de la democracia, el autoritarismo y sus subtipos. Sin embargo, ello es razón para trabajar más seriamente en los modelos, no para descartarlos. Solo modelos cada vez más precisos pueden proveer microfundamentos claros para entender la motivación de los antagonistas en el proceso de cambio de régimen.

### **Refinamiento conceptual de la variable resultado**

La Economía Política del régimen coloca el foco en un tipo específico de causa y mecanismo: el desarrollo y el conflicto económicos. Desde luego, el debate dentro de la Economía Política es parte de un debate aún mayor sobre múltiples tipos de causa de cambio de régimen. Las explicaciones sobre transición y estabilidad democráticas son numéricamente inabarcables. Casi todo parece ser importante como

causa de la democracia —además del nivel de desarrollo económico, la cultura cívica, la desigualdad social, la secuencia y velocidad de formación institucional, el sistema de partidos, las capacidades estatales, la fragmentación étnica, la dotación de recursos naturales, las relaciones cívico-militares, el contexto histórico internacional, las relaciones comerciales y políticas con países vecinos, el talento del liderazgo político y mucho más—. Quizá no exista otro fenómeno político para el que estén disponibles tantas hipótesis viables y tantos debates abiertos.

Sin embargo, la sobreoferta de explicaciones y debates sobre el tipo de régimen tiene que ver más con la confusión de los *efectos* que se quiere explicar que con las multiplicidad de *causas*. Cuatro tipos de confusión han dominado los debates sobre regímenes. Primero, es muy distinto explicar la diferencia de régimen entre países que el cambio de régimen *dentro de un mismo país*. Segundo, tampoco es lo mismo explicar el *reemplazo* de una dictadura por una democracia que la persistencia de la nueva democracia. Tercero, la democracia tiene múltiples módulos institucionales, incluidos los componentes dahlianos de *competencia* (elecciones con oposición real, independientemente de cuánta gente participe) y *participación* (sufragio universal, independientemente del nivel de competitividad de la oferta política). Sería una coincidencia inédita en la historia de las ciencias sociales que el componente competencia tuviera el mismo origen que el componente participación. Competencia y participación no solo pueden tener causas distintas, sino también mecanismos de desarrollo y un clivaje de defensores y rivales diferentes. El propio componente de la participación puede a su vez tener distintas explicaciones según se trate de la inclusión política de la clase media, de las clases trabajadoras, de las mujeres o de las minorías étnicas, que en varios países fueron producto de procesos separados en el tiempo y reflejo de fuerzas disímiles. Por último, las explicaciones de la emergencia de un *tipo genérico* de régimen, como la dictadura, no tienen por qué coincidir con las explicaciones de un *subtipo específico* de régimen, por ejemplo, una dictadura militar tecnocrática. Como consecuencia de la falta de precisión en la definición del aspecto del régimen político de interés, las listas de causas de democratización se apilan indefinidamente: no discriminan fuerzas de cambio democrático y fuerzas de persistencia democrática, factores de diferenciación entre países y factores de cambio dentro de un país, orígenes de los aspectos competitivos y de los aspectos

participativos, y causas que generan democracias y causas que generan variedades especiales de democracia.

No es posible en este contexto clarificar a qué aspecto del régimen político se refiere cada una de las grandes contribuciones de la literatura. Sin embargo, el lector encontrará una clave de lectura valiosa de los textos de este volumen si tiene en cuenta que el debate sobre causas puede reinterpretarse como un espectro de hipótesis independientes sobre resultados políticos paralelos —elementos individuales de un conjunto institucional mayor—. Más que explicaciones en competencia sobre el mismo desarrollo, son argumentos complementarios sobre distintas partes, momentos o variaciones de ese desarrollo. Así, por ejemplo, mientras Rustow explica, por referencia al proceso político, la *transición* a la democracia, Przeworski explica, sobre base del desarrollo económico, la *durabilidad* de la democracia. Luebbert, a diferencia de los demás autores, no explica la divergencia entre grandes tipos de régimen político, sino la emergencia de subtipos especiales: democracia liberal, democracia corporatista, fascismo (dictadura corporatista) y dictadura tradicional. Lipset, Przeworski y Rustow explican los componentes de competencia y participación, aunque no queda claro si los toman por separado o lo hacen en conjunto. Hintze, en cambio, explica la «colegialidad», un módulo institucional ubicuo en la experiencia de los países pioneros en la democracia moderna, que precedió tanto al módulo participación como al módulo competencia<sup>11</sup>.

El refinamiento conceptual de la variable resultado es quizá el mejor modo de avanzar con el otro déficit de la literatura sobre régimen, la generación de microfundamentos más precisos basados en la anticipación, por parte de los protagonistas del conflicto, de las consecuencias económicas de los regímenes futuros posibles. Para mejorar la calidad de esos microfundamentos, imprescindibles en cualquier explicación de Economía Política consecuente con sus propios supuestos, es preciso también identificar mejor qué componente del régimen está en juego. Las consecuencias distributivas de la participación no son las mismas que las de la competencia ni de la colegialidad. Por ello, las explicaciones con microfundamentos estratégicos en serio, donde los rivales anticipan esas consecuencias, tampoco lo pueden ser.

## 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. Véase, en esta misma colección de libros, *Capacidades estatales. Doce textos fundamentales*.
4. Para formarse una idea mecánica de la extensión de la agenda mínima de la Economía Política, solo entre las cuatro variables maestras, son posibles doce relaciones binarias diferentes (seis por cada dirección de la relación causal). A ello habría que agregar la identificación de mecanismos distintivos para cada relación binaria, en cada sentido. Si además se consideraran cadenas causales apenas más complejas, que incluyan efectos indirectos entre tres variables maestras o la interacción con condiciones contextuales y un nuevo conjunto de mecanismos, muy rápidamente la Economía Política se transforma en una empresa para generaciones de científicos sociales.
5. Los textos de Acemoglu, Johnson y Robinson en el volumen anterior de esta colección y el de Przeworski en este volumen son ejemplares en el tratamiento explícito del problema de la reciprocidad y los mecanismos distintivos.
6. Las ramas de la Sociología y la Ciencia Política basadas en lo que se conoce como «Análisis Histórico Comparado» no solo son una excepción al desinterés por la historia, sino que en rigor son la inspiración de los estudios más sofisticados de la Economía Política contemporánea. Contribuciones importantísimas a la Economía Política contemporánea son fundamentalmente históricas. Además de los textos de North y Gerschenkron en el volumen anterior de esta colección, véanse Engerman y Sokoloff, y Haber.
7. Para el concepto de mecanismo causal, véase «Introducción», *Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*, pág. 21.
8. Véanse textos de Acemoglu, Johnson y Robinson en el volumen anterior dentro de esta colección y de O'Donnell en el volumen siguiente.
9. Si bien modelar actores con capacidades de cálculo propias de un procesador IBM puede parecer absurdo, modelar actores con errores de cálculo es infinitamente inviable. Para la operación aritmética  $(12+6)/3$  hay una sola solución correcta e infinitas respuestas equivocadas. ¿Cómo haría el crítico de la Economía Política para incorporar en su explicación a un actor con errores de cálculo y a la vez producir un número finito de explicaciones? Es siempre refrescante la lectura del cuento de Jorge L. Borges «Del rigor en la ciencia» y sobre la (in)utilidad de representaciones hiperrealistas del terreno.

<sup>10</sup>. Costa Rica y Panamá han dejado de ser países pobres, pero el ingreso promedio de la región en su conjunto es sustancialmente inferior al promedio del ingreso mundial.

<sup>11</sup>. La colegialidad es el poder de un cuerpo de representantes de la sociedad civil y política, precursor de los parlamentos modernos, que cogobierna con el Poder Ejecutivo o al menos controla sus acciones. A diferencia del Ejecutivo, que es unipersonal, el cuerpo legislativo toma decisiones luego de un debate de valores e intereses divergentes.

## Referencias

Acemoglu D., Johnson S. y Robinson J. (2016). «Las instituciones como causa fundamental del crecimiento a largo plazo». En CAF. *Economía Política del Crecimiento. Cadenas causales y mecanismos institucionales*. Buenos Aires: CAF.

Baron, D. y Ferejohn J. (1989). «Bargaining in Legislatures». *American Political Science Review*. Cambridge University Press, 83, Dec., pp. 1181-1206.

Becker, G. (1983). «A theory of competition among pressure groups for political influence». *The Quarterly Journal of Economics*. John Wiley & Sons, Inc, pp. 371-400.

Besley, T. y Coate S. (1998). «Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis». *American Economic Review*, pp. 139-156.

Borges, J. L. (1960). «Del rigor en la ciencia». *El Hacedor*. Buenos Aires: Emecé.

CAF. (2015). *Capacidades estatales. Doce textos fundamentales*. Buenos Aires: CAF.

Fernández, R., y Rodrik D. (1991). «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty». *American Economic Review*. Vol. 81, N.º 5, pp. 1146-1155.

Haber, S. (1995). *Industry and underdevelopment: the industrialization of Mexico, 1890-1940*. Stanford: Stanford University Press.

Hintze, O. (1930). «Typologie des standischen Verfassungen des Abendlandes». *Historische Zeitschrift Bd. 141 H 2*, pp. 229-248.

Krueger, A. (1980). «La economía política de la sociedad buscadora de rentas». *Información Comercial Española, ICE. Revista de Economía*. N.º 557, enero, pp. 77-88.

Lipset, S. M. (1959). «Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy». *American Political Science Review*, Vol. 53, N.º 1, pp. 69-105.

Luebbert, G. M. (1987). «Social foundations of political order in interwar Europe». *World Politics*. Cambridge University Press. Vol. 39. N.º 4, pp. 449-478.

Mazucca, S. y Munck G. (2011). «Regime». En Alt J. et al. (eds.). *International Encyclopedia of Political Science*. Washington, DC: CQ Press/SAGE, 1434-37.

- Moore, B. (1993). *Social origins of dictatorship and democracy: Lord and peasant in the making of the modern world*. Vol. 268. Boston: Beacon Press.
- O'Donnell, G. (2016). «Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976». En CAF. *Desarrollo Institucional y Conflicto. El papel de lo internacional y la distribución del ingreso*. Buenos Aires: CAF (en prensa).
- Przeworski, A. (2004). «Democracy and Economic Development», en Mansfield E. y Sisson R. (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*. Columbus Ohio State University Press.
- Rustow, D. (1970). «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*. pp. 337-363.
- Sokoloff, K. L., Engerman S. (2000). «History lessons: Institutions, factors endowments, and paths of development in the new world». *The Journal of Economic Perspectives*. 14.3, pp. 217-232.
- Therborn, G. (1977). «The Rule of Capital and the Rise of Democracy». *New Left Review* I/103, Mayo-Junio.
- Wittman, D. (1989). «Why Democracies Produce Efficient Results». *Journal of Political Economy*. University of Chicago. Vol. 97, N.º 6, pp. 1395-1424.



# Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política\*

Seymour M. Lipset<sup>1</sup>

---

## I. Introducción

Un análisis sociológico de cualquier patrón del comportamiento, tanto de un sistema social pequeño como grande, debe desembocar en hipótesis específicas, afirmaciones empíricamente comprobables. Así, al tratarse de la democracia, debe poder señalarse un conjunto de condiciones que en verdad se han dado en varios países y decir: la democracia ha surgido debido a esas condiciones y se ha estabilizado dadas determinadas instituciones y valores de apoyo, así como a sus propios procesos internos de preservación. Las condiciones enumeradas deben ser aquellas que diferencien a los Estados más democráticos del resto.

Un reciente análisis realizado por un grupo de politólogos sobre los «prerrequisitos culturales para una democracia que funcione exitosamente» destaca la diferencia entre el enfoque del sociólogo político y el del filósofo político para un problema similar<sup>2</sup>. Una parte considerable de este simposio está dedicado a un debate acerca de la contribución de la religión, en especial de la ética cristiana, a las actitudes democráticas. Ernest Griffith, el principal autor, considera que hay una conexión necesaria entre la herencia judeocristiana y las actitudes que sostienen a las instituciones democráticas; el resto de los participantes destacan las condiciones políticas y económicas que pueden proporcionar la base para un consenso sobre los valores básicos que no dependen de la religión y señalan que la depresión, la pobreza y la desorganización social tuvieron

como consecuencia el fascismo en Italia y Alemania, a pesar de contar con poblaciones y tradiciones fuertemente religiosas. Lo más sorprendente de esta discusión es la ausencia de una perspectiva que asuma que las proposiciones teóricas deben ponerse a prueba a través de una comparación sistemática de *todos* los casos disponibles y que trate adecuadamente un caso divergente como uno entre varios. Por el contrario, en este simposio, los casos divergentes que no se ajustan a una determinada proposición son citados para demostrar que *no* hay condiciones sociales regularmente vinculadas con un determinado sistema político complejo. Por lo tanto, los conflictos entre los filósofos políticos acerca de las condiciones necesarias subyacentes a determinados sistemas políticos a menudo conducen a una demostración triunfal de que cierta situación contradice la tesis del opositor, tanto como si la existencia de algunos socialistas ricos o de algunos conservadores pobres demostrase que los factores económicos no son un determinante básico de la preferencia política.

La ventaja de un intento como el que aquí se presenta, que busca diseccionar las condiciones de la democracia en distintas variables interrelacionadas, es que aborda los casos divergentes con una perspectiva adecuada. La preponderancia estadística de la evidencia que respalda la relación de una variable como la educación con la democracia indica que la existencia de casos divergentes (como el de Alemania, que sucumbió a la dictadura a pesar de tener un sistema educativo avanzado) no puede ser una única base para rechazar la hipótesis. A menudo, un caso divergente considerado dentro de un contexto que ordena la evidencia sobre todos los casos relevantes puede, en realidad, fortalecer la hipótesis básica si un estudio intensivo de esta revela las condiciones especiales que evitaron que apareciera la relación habitual<sup>3</sup>. De este modo, la investigación electoral indica que una elevada proporción de los izquierdistas económicamente más acomodados está menos favorecida en otras dimensiones del estatus social, como la posición ética o religiosa.

La controversia en esta área surge no solo por diferencias metodológicas, sino también por el uso de definiciones distintas. Es evidente que para discutir sobre democracia o cualquier otro fenómeno, primero es necesario definirla. A los fines de este ensayo, la democracia (en una sociedad compleja) se define como un sistema político que proporciona

oportunidades constitucionales y regulares para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo social para la resolución del problema de la toma de decisiones de la sociedad entre los grupos de interés contrapuestos, que permite que la mayoría de la población influya en estas decisiones mediante su capacidad para elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de los cargos políticos. En gran medida tomada del trabajo de Joseph Schumpeter y de Max Weber<sup>4</sup>, esta definición supone un número de condiciones específicas: (a) una «fórmula política», un sistema de creencias que legitime el sistema democrático y que especifique las instituciones —los partidos, una prensa libre, etcétera— que están legitimadas, es decir, que todos consideran adecuadas; (b) un conjunto de líderes políticos en el poder; y (c) un grupo o más de dirigentes, que no estén en el poder y que actúen como una oposición legítima que intenta obtener el poder.

Es evidente que estas condiciones son necesarias. *Primero*, si un sistema político no se caracteriza por un sistema de valores que permita un «juego» de poder pacífico —la aceptación de quienes quedaron «afuera» de las decisiones de quienes están «adentro» y el reconocimiento por parte de estos últimos de los derechos de los primeros—, no puede haber una democracia estable. Este ha sido el problema de muchos Estados latinoamericanos. *Segundo*, si el resultado del juego político no es el otorgamiento periódico de autoridad efectiva a un grupo, un partido o una coalición estable, el resultado será un gobierno inestable e irresponsable, pero no una democracia. Esta situación existió en la Italia prefascista y durante gran parte de la historia de la Tercera y la Cuarta Repúblicas de Francia, que se caracterizaron por gobiernos de coaliciones débiles, en general formadas por los partidos que tenían un interés y valores contrapuestos. *Tercero*, si las condiciones que facilitan la perpetuación de una oposición eficaz no existen, la autoridad de los funcionarios se maximizará y la influencia popular en la política será mínima. Esta es la situación en todos los Estados unipartidistas y, por acuerdo general, al menos en Occidente, son considerados dictaduras.

En este ensayo, se considerarán dos importantes características complejas de los sistemas sociales en relación con el problema de una democracia estable: el desarrollo económico y la legitimidad. Estas serán presentadas como características estructurales de una sociedad que respalda un

sistema político democrático. Después de discutir la complejidad del desarrollo económico (que abarca industrialización, riqueza, urbanización y educación) y sus consecuencias para la democracia, trataremos dos aspectos del problema de la legitimidad, o el grado en que las instituciones se valoran a sí mismas y se consideran justas y apropiadas. A las relaciones entre legitimidad y eficiencia del sistema (la última es principalmente una función del desarrollo económico), le seguirá una discusión de las fuentes de clivaje en una sociedad y las formas en que las diversas resoluciones de cuestiones históricamente cruciales resultaron en disruptivas formas de clivaje o en afiliaciones transversales que reducen el conflicto a niveles manejables. Por último, se evaluará la relación de estos diversos factores con el futuro de la democracia.

No se realizará un análisis detallado de la historia política de los países individuales en función de la definición genérica, porque el grado relativo o el contenido social de la democracia de diferentes países no es el verdadero tema de este artículo. Sin embargo, ciertos problemas metodológicos en el manejo de las relaciones entre las características complejas de las sociedades globales merecen una breve discusión.

No se preverá una correlación extremadamente alta entre los aspectos de la estructura social, como ingreso, educación y religión, por un lado y democracia por el otro, ni siquiera sobre la base teórica, porque, en la medida en que el subsistema político de la sociedad opera autónomamente, una forma política particular puede persistir en condiciones adversas al *surgimiento* de esa forma. O bien, una forma política determinada puede desarrollarse gracias a un síndrome de factores históricos casi únicos, aunque las principales características sociales favorezcan a otra forma. Alemania es un ejemplo de una nación en la que los cambios estructurales —industrialización, urbanización, riqueza y educación crecientes— favorecían la instauración de un sistema democrático, pero en la que una serie de acontecimientos históricos adversos impidió que la democracia garantizara su legitimidad en la opinión de varios segmentos importantes de la sociedad y así la capacidad de la democracia alemana para soportar la crisis se debilitó.

No se deben valorar en exceso las elevadas correlaciones entre la democracia y otras características institucionales de las sociedades que muestran los

datos que se presentarán, ya que los sucesos excepcionales pueden explicar *tanto* la persistencia *como* el fracaso de la democracia en cualquier sociedad en particular. Max Weber sostenía con firmeza que las diferencias en los patrones nacionales solían reflejar los acontecimientos históricos claves que en un país ponen un proceso en movimiento y un segundo proceso en otro. Para demostrar este punto, utilizó la analogía de un juego de dados en el que cada vez que salía un cierto número, tendía crecientemente a salir de nuevo ese mismo número<sup>5</sup>. Para Weber, un acontecimiento que predispone a un país hacia la democracia pone en marcha un proceso que aumenta la probabilidad de que, en el próximo punto crítico de la historia del país, la democracia vuelva a triunfar. Este proceso solo puede tener sentido si aceptamos que un sistema político democrático, una vez establecido, cobra cierto impulso y crea algunos apoyos sociales (instituciones) para garantizar su existencia continuada. Así, una democracia «prematura» que sobreviva lo hará (entre otras cuestiones) facilitando el crecimiento de otras condiciones que conduzcan a la democracia, como la alfabetización universal o las asociaciones privadas autónomas. Este artículo se propone principalmente explicar las condiciones sociales que sirven para *apoyar* un sistema político democrático, como la instrucción o la legitimidad; no abordará en detalle los tipos de mecanismos internos que sirven para *mantener* los sistemas democráticos, como las reglas específicas del juego político<sup>6</sup>.

Las generalizaciones comparativas que abordan los sistemas sociales complejos deben necesariamente abordar en forma resumida las características históricas particulares de cualquier sociedad dentro del ámbito de la investigación. Con el fin de comprobar estas generalizaciones relativas a las diferencias entre los países que ocupan una posición alta o baja en la posesión de atributos asociados con la democracia, resulta esencial realizar algunas mediciones empíricas del tipo de sistema político. Las desviaciones individuales de un aspecto particular de la democracia no son demasiado importantes, siempre que las definiciones abarquen, de modo inequívoco, a la gran mayoría de las naciones que entendemos como democráticas o antidemocráticas. La línea divisoria precisa entre «más democrático» y «menos democrático» tampoco es un problema básico, ya que supuestamente la democracia *no* es una cualidad que existe o no en un sistema político, sino que es un complejo de características que pueden clasificarse de muchas formas distintas. Por ese motivo, se decidió dividir

a los países que se analizan en dos grupos, en lugar de intentar clasificarlos del más alto al más bajo. Clasificar países *individuales* del más democrático al menos democrático es mucho más complejo que dividirlos en dos clases, «más» o «menos» democrático, aunque aun así los casos límite, como México, presentan problemas.

Los intentos de clasificar a todos los países plantean una serie de problemas. La mayoría de los países sin tradición permanente de democracia política se encuentran en las regiones tradicionalmente subdesarrolladas del mundo. Es posible que Max Weber tuviera razón cuando sugería que la democracia moderna en sus formas más claras solo puede suceder en condiciones únicas de industrialización capitalista<sup>7</sup>. Algunas de las complicaciones introducidas por las marcadas variaciones en las prácticas políticas en distintas partes de la Tierra pueden reducirse abordando las diferencias entre los países dentro de ciertas áreas de la cultura política. Las dos mejores para esta comparación interna son, por un lado, América Latina y, por el otro, Europa y los países angloparlantes. Se pueden realizar comparaciones más limitadas entre los Estados asiáticos y entre los países árabes.

En este ensayo, los principales criterios para ubicar a las democracias europeas son la continuidad ininterrumpida de la democracia política desde la Primera Guerra Mundial y la ausencia, a lo largo de los últimos veinticinco años, de un movimiento político importante opuesto a las «reglas del juego democrático»<sup>8</sup>. El criterio algo menos riguroso utilizado para América Latina es si un determinado país ha tenido una historia de elecciones más o menos libres durante la mayor parte del periodo posterior a la Primera Guerra Mundial. En Europa buscamos democracias estables y en América del Sur, buscamos países sin gobiernos dictatoriales muy constantes (ver Cuadro I). No se ha realizado un análisis detallado de la historia política de Europa o de América Latina con el ojo puesto en los criterios de diferenciación más específicos; en esta etapa del análisis de los requisitos de la democracia, los resultados de las elecciones son suficientes para situar a los países europeos, y los juicios de los expertos y las evaluaciones impresionistas basadas en hechos bastante conocidos de la historia política bastarán para América Latina<sup>9</sup>.

Cuadro 1. Clasificación de naciones europeas, angloparlantes y latinoamericanas por grado de democracia estable

<i>Naciones europeas y angloparlantes</i>		<i>Naciones latinoamericanas</i>	
<b>Democracias estables</b>	<b>Democracias inestables y dictaduras</b>	<b>Democracias y dictaduras inestables</b>	<b>Dictaduras estables</b>
Australia	Austria	Argentina	Bolivia
Bélgica	Bulgaria	Brasil	Cuba
Canadá	Checoslovaquia	Chile	República Dominicana
Dinamarca	Finlandia	Colombia	Ecuador
Irlanda	Francia	Costa Rica	El Salvador
Luxemburgo	Alemania (Oeste)	México	Guatemala
Países Bajos	Grecia	Uruguay	Haití
Nueva Zelanda	Hungría		Honduras
Noruega	Islandia		Nicaragua
Suecia	Italia		Panamá
Suiza	Polonia		Paraguay
Reino Unido	Portugal		Perú
Estados Unidos	Rumania		Venezuela
	España		
	Yugoslavia		

## II. Desarrollo económico y democracia

Quizá, la generalización más extendida que vincula los sistemas políticos con otros aspectos de la sociedad haya sido que la democracia está relacionada con el grado de desarrollo económico. Concretamente, esto significa que cuanto más próspera es una nación, mayores son sus posibilidades de mantener la democracia. Desde Aristóteles hasta la actualidad, los hombres han afirmado que solo en una sociedad rica en la que relativamente pocos ciudadanos vivan en condiciones de auténtica pobreza, podría darse una situación en la que la masa de la población pueda participar inteligentemente de la política y pueda desarrollar el autocontrol necesario para evitar sucumbir ante demagogos irresponsables. Una sociedad dividida entre una gran masa empobrecida y una pequeña élite privilegiada resultará en una oligarquía (gobierno dictatorial del pequeño estrato superior) o en una tiranía (dictadura de base popular). Además,

estas dos formas políticas hoy pueden recibir nombres modernos: la cara moderna de la tiranía es el comunismo o el peronismo; la oligarquía aparece como las dictaduras tradicionalistas como la que encontramos en regiones de América Latina, Tailandia, España y Portugal.

Para comprobar concretamente esta hipótesis, se han definido varios índices de desarrollo económico —riqueza, industrialización, urbanización y educación— y se han computado promedios (medias) para los países clasificados como más o menos democráticos en el mundo anglosajón, Europa y América Latina.

La riqueza promedio, el grado de industrialización y de urbanización, y el nivel de educación son mucho más altos en los países más democráticos, según lo que indican los datos presentados en el Cuadro II. Si hubiéramos agrupado América Latina y Europa en un cuadro, las diferencias habrían sido mayores<sup>10</sup>.

Los principales índices de *riqueza* utilizados aquí son el ingreso per cápita, el número de personas por automóvil y por médico, y el número de equipos de radio, teléfonos y periódicos por cada mil habitantes. Las diferencias son sorprendentes en cada puntuación, como indica con mayor detalle el Cuadro II. En los países europeos más democráticos, hay un automóvil por cada 17 personas, comparadas con las 143 personas por automóvil de los países menos democráticos. En los países latinoamericanos menos dictatoriales, hay un automóvil por cada 99 personas, contra uno por cada 274 habitantes para los más dictatoriales. Las diferencias de ingreso entre los grupos también son marcadas y caen de un ingreso promedio per cápita de USD 695 para los países más democráticos de Europa a USD 308 para los menos democráticos; la diferencia correspondiente para América Latina es de USD 171 a USD 119. Las índices resultan coherentes, ya que el ingreso per cápita más bajo de cada grupo corresponde a la categoría «menos democrático» y el más alto a la categoría «menos democrático».

Cuadro 2. Comparación de países europeos, angloparlantes y latinoamericanos, divididos en dos grupos, «más democráticos» y «menos democráticos», por índices de riqueza, industrialización, educación y urbanización<sup>1</sup>

A. Índices de Bienestar						
Medios	Ingreso per cápita <sup>2</sup> en USD	Miles de personas por médico <sup>3</sup>	Personas por automóvil <sup>4</sup>	Teléfonos por cada 1000 personas <sup>5</sup>	Radio por cada 1000 personas <sup>6</sup>	Copias de periódicos por cada 1000 personas <sup>7</sup>
Democracias estables europeas y angloparlantes	695	0,85	17	205	350	341
Democracias inestables y dictaduras europeas y angloparlantes	308	1,4	143	58	160	167
Democracias y dictaduras inestables latinoamericanas	171	2,1	99	25	85	102
Dictaduras estables latinoamericanas	119	4,4	274	10	43	43
<b>Rangos</b>						
Democracias estables europeas	420-1453	0,7-1,2	3-62	43-400	160-995	242-570
Dictaduras europeas	128-482	0,6-4	10-538	7-196	42-307	46-390
Democracias latinoamericanas	112-346	0,8-3,3	31-174	12-58	38-148	51-233
Dictaduras estables latinoamericanas	40-331	1,0-10,8	38-428	1-24	4-154	4-111
<b>B. Índices de industrialización</b>						
Medios	Porcentaje de hombres en la agricultura <sup>8</sup>		Energía consumida per cápita <sup>9</sup>			
Democracias estables europeas y angloparlantes	21		3,6			
Democracias inestables y dictaduras europeas y angloparlantes	41		1,4			
Democracias y dictaduras inestables latinoamericanas	52		0,6			
Dictaduras estables latinoamericanas	67		0,25			
<b>Rangos</b>						
Democracias estables europeas	6-46		1,4-7,8			
Dictaduras europeas	16-60		0,27-3,2			
Democracias latinoamericanas	30-63		0,30-0,90			
Dictaduras estables latinoamericanas	46-87		0,02-1,27			

Cuadro 2. (Cont.) Comparación de países europeos, angloparlantes y latinoamericanos, divididos en dos grupos, «más democráticos» y «menos democráticos», por índices de riqueza, industrialización, educación y urbanización<sup>1</sup>

Medios	C. Índices de educación			
	Porcentaje de alfabetización <sup>10</sup>	Inscripción en educación primaria por cada 1000 personas <sup>11</sup>	Inscripción en educación secundaria por cada 1000 personas <sup>12</sup>	Inscripción en educación superior por cada 1000 personas <sup>13</sup>
Democracias estables europeas y angloparlantes	96	134	44	4,2
Democracias inestables y dictaduras europeas y angloparlantes	85	121	22	3,5
Democracias y dictaduras inestables latinoamericanas	74	101	13	2,0
Dictaduras estables latinoamericanas	46	72	8	1,3
<b>Rangos</b>				
Democracias estables europeas	95-100	96-179	19-83	1,7-17,83
Dictaduras europeas	55-98	61-165	8-37	1,6-6,1
Democracias latinoamericanas	48-87	75-137	7-27	0,7-4,6
Dictaduras estables latinoamericanas	11-76	11-149	3-24	0,2-3,1
<b>Medios</b>				
Democracias estables europeas y angloparlantes	43	28	16	38
Democracias inestables y dictaduras europeas y angloparlantes	24	16	22	23
Democracias y dictaduras inestables latinoamericanas	28	22	12	26
Dictaduras estables latinoamericanas	17	12	15	15
<b>Rangos</b>				
Democracias estables europeas	28-54	17-51	6-33	22-56
Dictaduras europeas	12-44	6-33	13-37	7-49
Democracias latinoamericanas	11-48	13-37	4-22	27-44
Dictaduras estables latinoamericanas	5-36	4-22		7-26

<sup>1</sup> Una gran parte de este cuadro ha sido compilada a partir de los datos proporcionados por International Urban Search, University of California, Berkeley, California. <sup>2</sup> United Nations, Statistical Office (1950), *National and Per Capita Income in Seventy Countries*, 1949. Documentos Estadísticos, Serie E, N.º 1, Nueva York, 14-16. <sup>3</sup> United Nations, *A Preliminary Report on the World Social Situation*, 1952, Cuadro 11, 46-8. <sup>4</sup> United Nations, *Statistical Yearbook*, 1956, Cuadro 139, 333-338. <sup>5</sup> *Ibidem*, Cuadro 149, 387. <sup>6</sup> *Ibidem*, Cuadro 189, 641. Las bases poblacionales para esas cifras son para diferentes años que aquellas utilizadas para informar los números de teléfonos y de radios, pero, a los fines de comparar los grupos, las diferencias no son importantes. <sup>7</sup> United Nations, *A Preliminary Report...*, op. cit., Anexo B, 86-89. <sup>8</sup> United Nations, *Demographic Yearbook*, 1956, Cuadro 12, 350-370. <sup>9</sup> United Nations, *Statistical Yearbook*, 1956, op. cit., Cuadro 127, 308-310. Las cifras aluden a la energía comercialmente producida, en números equivalentes a toneladas métricas de carbón. <sup>10</sup> United Nations, *A Preliminary Report...*, op. cit., Anexo A, 79-86. Varios países son enumerados como que tienen más del 95% de alfabetización. <sup>11</sup> *Ibidem*, 86-100. Las cifras aluden a las personas inscritas en el primer año de la escuela primaria, por cada 1000 de la población total para los años que van de 1946 a 1950. El primer año de educación primaria varía de cinco a ocho en diversos países. Los países menos desarrollados tienen más personas en ese rango de edad por cada 1000 habitantes que los países más desarrollados, pero esto no refleja con claridad las cifras presentes en la dirección de aumentar el porcentaje de la población total que asiste a la escuela para los países menos desarrollados, aunque pocos de los niños de ese grupo etario asisten a la escuela. Así, corriere de esa fuente refuerza la relación positiva que existe entre la educación y la democracia. <sup>12</sup> *Ibidem*, 86-100. <sup>13</sup> UNESCO, *World Survey of Education*, París, 1955. Las cifras son la inscripción en la educación superior por cada 1000 habitantes. Los años a los que se aplican las cifras varían entre 1949 y 1952, y la definición de educación superior difiere para los distintos países. <sup>14</sup> Obtenido de International Urban Search, University of California, Berkeley, California. <sup>15</sup> *Ibidem*. <sup>16</sup> *Ibidem*.

La *industrialización* —los índices de riqueza están muy relacionados con ella— se calcula por el porcentaje de hombres que trabajan en la agricultura y la «energía» per cápita producida comercialmente que se utiliza en el país, medida en toneladas de carbón por persona por año. Ambos índices muestran resultados uniformes. El porcentaje promedio de hombres contratados que trabajan en la agricultura y empleos relacionados era del 21 % en los países europeos «más democráticos»; del 41 % en los «menos democráticos»; del 52 % en los países latinoamericanos «menos dictatoriales» y del 67 % en los «más dictatoriales». Las diferencias en la energía per cápita utilizada en el país también son significativas.

El grado de *urbanización* también está vinculado con la existencia de la democracia<sup>12</sup>. Tres índices de urbanización diferentes se encuentran disponibles a partir de los datos compilados por la Investigación Urbana Internacional (Berkeley, California): el porcentaje de la población que vive en lugares de 20.000 habitantes o más, el porcentaje en las comunidades de 100.000 habitantes o más y el porcentaje que reside en áreas metropolitanas estándares. En los tres índices de urbanización, los países más democráticos obtuvieron puntajes más altos que los menos democráticos, en las dos áreas de cultura política investigadas.

Muchos han sugerido que cuanto mejor educada la población de un país, mayores posibilidades de que exista la democracia, y los datos comparativos disponibles respaldan esta proposición. Los países «más democráticos» de Europa tienen un índice de alfabetización casi total: el más bajo es del 96 %, mientras que las naciones «menos democráticas» tienen una tasa promedio de alfabetización del 85 %. En América Latina, la diferencia está entre un índice promedio del 74 % para los países «menos dictatoriales» y del 46 % para los «más dictatoriales»<sup>13</sup>. La inscripción de alumnos por cada mil habitantes del total de la población en tres niveles distintos (educación primaria, secundaria y superior) muestra una relación coherente con el grado de democracia. Los casos extremos de Haití y de los Estados Unidos muestran la enorme disparidad existente. En Haití, menos niños (11 cada 1000) asisten a la escuela primaria, comparados con los niños de los Estados Unidos que asisten a las universidades (casi 18 cada 1000).

Vale la pena extenderse en la relación entre la educación y la democracia, ya que toda una filosofía del gobierno democrático ha considerado la difusión de la educación como requisito básico de la democracia<sup>14</sup>. Como escribió Bryce aludiendo a Latinoamérica: «La educación, si no convierte a los hombres en buenos ciudadanos, al menos hace más fácil que lleguen a serlo»<sup>15</sup>. Supuestamente, la educación amplía el horizonte humano, permite comprender la necesidad de normas de tolerancia, impide adherir a doctrinas extremistas o monistas y aumenta la capacidad para tomar decisiones electorales racionales.

La evidencia que vincula la contribución de la educación a la democracia es aún más directa y fuerte en relación con el comportamiento individual *dentro* de los países que en correlaciones transnacionales. Los datos recopilados por las agencias de investigación de la opinión pública, que han encuestado a personas de distintos países sobre su creencia en las diversas reglas democráticas de tolerancia a la oposición, sus actitudes para con las minorías étnicas o raciales y su creencia en el multipartidismo en oposición a los sistemas unipartidistas, han revelado que *el factor más importante de diferenciación entre los que dieron respuestas democráticas y el resto ha sido la educación*. Cuanto más elevado es el nivel educativo, mayor probabilidad de que se crea en valores democráticos y se apoyen las prácticas democráticas<sup>16</sup>. Todos los estudios relevantes indican que la educación es mucho más importante que el ingreso o el empleo.

Estos hallazgos deberían llevarnos a prever una correlación mucho más alta entre los niveles nacionales de educación y la práctica política de lo que en realidad encontramos. Alemania y Francia han figurado entre las naciones más instruidas de Europa, pero esto por sí solo no estabilizó sus democracias. Sin embargo, podría ser que la educación haya servido para inhibir otras fuerzas antidemocráticas. Los datos posteriores del régimen nazi de Alemania indican con claridad que la educación superior está vinculada con el rechazo del gobierno de un hombre fuerte y un único partido<sup>17</sup>.

Si bien no podemos decir que un nivel «alto» de educación sea una condición suficiente para la democracia, la evidencia disponible indica que está cerca de ser una condición necesaria en el mundo moderno. Así, si observamos a América Latina, donde el analfabetismo generalizado aún

existe en muchos países, encontramos que de todas las naciones en las que más de la mitad de la población es analfabeta, solo una, Brasil, puede ser incluida en el grupo «más democrático».

Existen ciertas pruebas procedentes de otras áreas culturales económicamente empobrecidas que establecen que el nivel de alfabetización está vinculado con la democracia. El miembro de la Liga Árabe que ha conservado sus instituciones democráticas desde la Segunda Guerra Mundial, el Líbano, tiene, con mucha diferencia, la mejor educación (más del 80 % de alfabetismo) de los países árabes. En el resto de Asia, en el este del mundo árabe, solo dos Estados, Filipinas y Japón, han mantenido regímenes democráticos sin la presencia de grandes partidos antidemocráticos desde 1945. Y estos dos países, a pesar de tener un ingreso per cápita inferior a cualquier Estado europeo, figuran entre los líderes mundiales en cuanto a logros educativos. Filipinas ocupa el segundo puesto después de Estados Unidos en la proporción de personas que asisten a la escuela secundaria y a la universidad, mientras que Japón tiene un mayor nivel de logros educativos que cualquier Estado europeo<sup>18</sup>.

Aunque los diversos índices se han presentado por separado, parece claro que los factores de industrialización, urbanización, riqueza y educación están tan interrelacionados como para constituir un factor común<sup>19</sup>. Y los factores subsumidos en el desarrollo económico añaden la correlación política de la democracia<sup>20</sup>.

Antes de pasar a analizar las conexiones internas entre nivel de desarrollo y democracia, debemos mencionar un estudio de Medio Oriente, que en sus conclusiones confirma esas relaciones empíricas para otra área cultural. Un estudio de seis países de Medio Oriente (Turquía, el Líbano, Egipto, Siria, Jordania e Irán), realizado por el Departamento de Investigación Social Aplicada de la Universidad de Columbia en 1950-1951, demostró asociaciones altas entre urbanización, alfabetismo, índices de votación, consumo y producción de medios, y educación<sup>21</sup>. Las correlaciones múltiples y simples entre las cuatro variables básicas se calcularon para todos los países para los que había estadísticas disponibles de las Naciones Unidas, 54 en este caso. Las correlaciones múltiples, considerando a cada una sucesivamente como variable dependiente, son las siguientes<sup>22</sup>:

Variable dependiente	Coefficiente de correlación múltiple
Urbanización	0,61
Alfabetismo	0,91
Participación de los medios	0,84
Participación política	0,82

En Medio Oriente, Turquía y el Líbano obtuvieron puntajes más altos en la mayoría de estos índices, en comparación con los otros cuatro países analizados, y Lerner señala que los «principales acontecimientos de posguerra en Egipto, Siria, Jordania e Irán han sido las violentas luchas por el control del poder —luchas notoriamente ausentes en Turquía y en el Líbano, donde el control del poder se ha decidido por medio de elecciones—»<sup>23</sup>.

Uno de los aportes de Lerner ha sido indicar las consecuencias, para la estabilidad general, del desarrollo desproporcionado en una u otra dirección, así como la necesidad de cambios coordinados en todas estas variables. De este modo, compara la urbanización y el alfabetismo en Egipto y en Turquía, y concluye que, a pesar de que el primero está mucho más urbanizado que el segundo, no está realmente «modernizado» y ni siquiera tiene una base adecuada para la modernización porque el alfabetismo no se ha mantenido a un nivel similar. En Turquía, todos los diversos índices de modernización han crecido al mismo ritmo, con una mayor participación electoral (36 % en 1950), mayor alfabetismo y urbanización, etcétera. Por el contrario, en Egipto las ciudades están colmadas de «analfabetos sin hogar», que proporcionan un público listo para la movilización política en apoyo de ideologías extremistas. En la escala de Lerner, que sigue el supuesto de interdependencia funcional de los factores de la «modernización», Egipto debería estar el doble de alfabetizado que Turquía, ya que está el doble de urbanizado. El hecho de que esté solo la mitad de alfabetizado que Turquía explica, según Lerner, los «desequilibrios» que «tienden a transformarse en circulares y a acelerar la desorganización social», pero también la política y la económica<sup>24</sup>.

Lerner añade un agregado teórico importante: la idea de que esas variables claves del proceso de modernización pueden entenderse como fases históricas, en las que la democracia es una parte de los desarrollos

posteriores, la «institución que corona la sociedad participante», uno de sus términos para designar una sociedad industrial moderna.

Cabe citar, con cierto detalle, su opinión acerca de las relaciones entre estas variables, vistas como etapas:

La evolución secular de una sociedad participante parece involucrar una secuencia regular de tres fases. Primero llega la urbanización, ya que las ciudades solas han desarrollado el complejo de habilidades y recursos característico de la economía industrial moderna. Dentro de esta matriz urbana, se desarrollan los dos atributos que distinguen a las dos fases siguientes —el alfabetismo y el crecimiento de los medios de comunicación—. Existe una estrecha relación recíproca entre ellos, dado que el alfabetismo desarrolla los medios de comunicación, y estos, a su vez, difunden el alfabetismo. Sin embargo, este último realiza la función clave de la segunda fase. La capacidad de leer, en principio adquirida por un número relativamente escaso de personas, los prepara para desempeñar las diversas tareas que exige la sociedad que se moderniza. Recién en la tercera fase, cuando la tecnología compleja del desarrollo industrial está bastante avanzada, una sociedad comienza a producir periódicos, cadenas de radios y películas a gran escala. Esto, a su vez, acelera la difusión del alfabetismo. A través de la interacción se desarrollan las instituciones de participación (por ejemplo, el voto) que encontramos en todas las sociedades modernas avanzadas<sup>25</sup>.

Los datos que aporta Lerner no demuestran validez de su tesis sobre la interdependencia funcional de estos elementos de modernización, pero el material presentado en este ensayo ofrece una oportunidad para investigar siguiendo esas directrices. Los casos divergentes como Egipto, en los que el alfabetismo «rezagado» se asocia con graves tensiones y potenciales disturbios, también pueden encontrarse en Europa y en América Latina, y su análisis, una tarea que no intentamos realizar aquí, aclarará más la dinámica básica de la modernización y el problema de la estabilidad social en el marco del cambio institucional.

Varios procesos subyacen a estas correlaciones, que fueron observados en muchas regiones del mundo, además del efecto ya analizado de que un nivel alto de educación y alfabetismo genera o mantiene la creencia en normas democráticas. Quizá, el más importante de estos procesos sea la relación entre la modernización y la forma de la «lucha de clases». El desarrollo

económico, que supone un mayor ingreso, mayor seguridad económica y mayor educación, permite al estrato más bajo desarrollar perspectivas a largo plazo y criterios políticos más complejos y más graduales. La creencia en un gradualismo reformista secular solo puede ser la ideología de una clase baja relativamente próspera<sup>26</sup>. El aumento de la riqueza y de la educación también ayuda a la democracia, porque debido a este, el estrato más bajo estará expuesto a las presiones cruzadas que reducirán la intensidad de su compromiso con determinadas ideologías y hará que sea menos receptivo a apoyar ideologías extremistas. El funcionamiento de este proceso se analizará con más detalle en la segunda parte del ensayo, pero básicamente funciona ampliando su participación en una cultura nacional integrada, de modo que va dejando de ser una clase inferior aislada, y aumentando su contacto con los valores de la clase media. Karl Marx afirmó que el proletariado era una fuerza revolucionaria porque no tenía nada para perder excepto sus cadenas y podían ganar el mundo entero. Sin embargo, Alexis de Tocqueville, al analizar las razones por las cuales el estrato más bajo de los Estados Unidos apoyaba el sistema, parafraseó y transpuso a Marx antes de que él hubiera podido hacer ese análisis, señalando que «solo quienes no tienen nada que perder se rebelan»<sup>27</sup>.

El crecimiento de la riqueza no solo se relaciona casualmente con el desarrollo de la democracia al cambiar las condiciones sociales de los trabajadores, sino que también afecta la función política de la clase media al modificar la estructura de estratificación social, de manera que cambie de una pirámide alargada, con una gran base de clase baja, a ser un diamante con una clase media creciente. Cuando esta es grande, cumple un papel mitigador moderando el conflicto, ya que puede compensar a los partidos moderados y democráticos, y sancionar a los grupos extremistas.

El ingreso nacional también está vinculado con los valores políticos y el estilo de la clase superior. Cuando más pobre es un país y más bajo es el nivel de vida absoluto de las clases bajas, mayor es la presión sobre el estrato superior para que trate a las clases bajas como seres excluidos de la sociedad, vulgares, innatamente inferiores, como una casta inferior. Las marcadas diferencias en el estilo de vida entre los que se encuentran en la cúspide y los que están en base de la pirámide hacen que esto sea psicológicamente necesario. En consecuencia, el estrato superior también

tiende a considerar básicamente absurdos e inmorales los derechos políticos del estrato inferior, en especial el derecho a participar en el poder. El estrato superior no solo se opone a la democracia, sino que su comportamiento político, generalmente arrogante, sirve para intensificar las reacciones extremistas por parte de las clases más bajas.

El nivel general de ingresos de una nación también afectará su receptividad a las normas de tolerancia política democráticas. Los valores según los cuales no importa qué sector gobierne y que puede tolerarse el error incluso del partido gobernante pueden desarrollarse mejor cuando (a) el gobierno tiene poco poder para influir las oportunidades vitales cruciales de los grupos más poderosos o (b) hay suficiente riqueza en el país, para que en realidad no importe si se realiza cierta redistribución. Si la pérdida del control de gobierno es vista como grave por los principales grupos de poder, estarán dispuestos a recurrir a medidas más drásticas para conservar o asegurarse el poder. El nivel de riqueza también afectará en qué medida ciertos países pueden imponer normas «universalistas» entre sus funcionarios públicos y sus políticos (la selección basada en la competencia, sin favoritismo). Cuanto más pobre el país, mayor nepotismo, es decir, el apoyo entre familiares y amigos. La debilidad de las normas universalistas reduce la oportunidad de que se desarrolle una burocracia eficiente, condición necesaria para un Estado democrático moderno<sup>28</sup>.

La presencia de organizaciones e instituciones intermediarias, que pueden actuar como fuentes de poder compensatorio y reclutar participantes en el proceso político, del modo presentado por Tocqueville y otros exponentes de la llamada teoría de la «sociedad de masas», está menos directamente vinculada con una mayor riqueza, aunque guarda relación con ella<sup>29</sup>. Para esos autores, una sociedad sin una multitud de organizaciones relativamente independientes del poder del Estado central tiene un alto potencial dictatorial y revolucionario. Estas organizaciones cumplen muchas funciones necesarias para la democracia: son una fuente de poder equilibrador, impiden que el Estado o cualquier fuente importante de poder privado pueda dominar todos los recursos políticos; son una fuente de opiniones nuevas; pueden ser los medios para la comunicación de ideas, en especial las opositoras, a una gran parte de la ciudadanía; sirven para entrenar a los hombres en las habilidades de la política; ayudan a aumentar

el interés y participación en la política. Aunque no hay datos fidedignos que apoyen la relación entre los patrones de las organizaciones voluntarias y los sistemas políticos nacionales. Los estudios del comportamiento individual en una serie de países demuestran que, independientemente de otros factores, los hombres que pertenecen a asociaciones tienden a sostener opiniones más democráticas en cuestiones sobre la tolerancia y los sistemas de partidos y es más probable que participen en el proceso político —ya sea ser políticamente activo o votar—. Como también sabemos que, en los países, la persona más rica y más educada es probable que pertenezca a organizaciones voluntarias; es posible que la propensión a formar esos grupos esté en función del nivel de ingreso y de las oportunidades de ocio en determinadas naciones<sup>30</sup>.

Es evidente que la democracia y las condiciones vinculadas con la democracia estable aquí presentadas corresponden básicamente a los países del noroeste de Europa y a sus descendencias angloparlantes de América y de Australasia. Max Weber, entre otros, ha sostenido que los factores que favorecen la democracia en esta región son una concatenación de elementos históricamente única, parte del proceso que también dio lugar al capitalismo en esa área. El argumento básico establece que el desarrollo económico capitalista (facilitado y desarrollado al máximo en las zonas protestantes) creó una clase burguesa cuya existencia fue tanto una condición catalizadora como necesaria para la democracia. El énfasis del protestantismo en la responsabilidad individual propició el surgimiento de los valores democráticos. La mayor fortaleza inicial de las clases medias de estos países tuvo como consecuencia una alineación entre los burgueses y la corona, que preservó a la monarquía y así facilitó la legitimación de la democracia en el estrato conservador. De este modo, tenemos un conjunto interrelacionado de desarrollo económico, protestantismo, monarquía, cambio político gradual, legitimidad y democracia<sup>31</sup>. Se puede analizar si algún aspecto de este conjunto es primario, pero el conjunto de factores y de fuerzas se mantiene unido.

### III. Legitimidad y democracia

En esta sección, analizaré algunos de los requisitos de la democracia que provienen de elementos específicamente históricos de este proceso, en especial los que se relacionan con la necesidad de un sistema político democrático para que haya legitimidad y mecanismos que reduzcan la intensidad de la división política. Estos requisitos se correlacionan con el desarrollo económico, pero también se diferencian de este, ya que son elementos del propio sistema político.

*Legitimidad y eficiencia.* Como se intentó documentar en la sección anterior, en el mundo moderno, el desarrollo económico, que implica industrialización, urbanización, estándares educativos altos y un aumento sostenido de la riqueza total de una sociedad, es una condición básica para el mantenimiento de la democracia; es un indicio de la eficiencia del sistema en su conjunto.

Pero la estabilidad de un determinado sistema democrático depende no solo de la eficiencia en materia de modernización, sino también de la *eficiencia* y la *legitimidad* del sistema político. Con «eficiencia» nos referimos al desempeño real de un sistema político, la medida en que satisface las funciones básicas de gobierno, según como las definen las expectativas de la mayoría de los miembros de la sociedad, y las expectativas de los grupos poderosos que pueden amenazar al sistema, como las fuerzas armadas. La eficiencia de un sistema político democrático, caracterizado por una burocracia eficiente y un sistema de toma de decisiones capaz de resolver problemas políticos, puede distinguirse de la eficiencia del sistema, aunque, por supuesto, el fracaso en el funcionamiento de la sociedad en su conjunto afectará al subsistema político. La legitimidad implica la capacidad de un sistema político para generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más apropiadas o convenientes para la sociedad. El nivel de legitimidad de los sistemas democráticos contemporáneos depende, en gran parte, de la manera en que fueron resueltos los problemas claves que han dividido históricamente a la sociedad. El objetivo de estas secciones del artículo es, *primero*, mostrar cómo el grado de legitimidad de un sistema democrático puede afectar su capacidad para superar las crisis

de eficiencia, como las depresiones económicas o las guerras perdidas, y *segundo*, indicar los medios en que las distintas resoluciones de clivajes históricos básicos —que determinan la legitimidad de varios sistemas— también fortalecieron o debilitaron la democracia a través de su efecto en las luchas contemporáneas de los partidos.

Mientras que la eficiencia es principalmente una dimensión instrumental, la legitimidad es más afectiva y valorativa. Los grupos considerarán que un sistema político es legítimo o no de acuerdo con el modo en que sus valores se ajustan a sus valores principales. Sectores importantes del ejército, el servicio civil (cuerpo de funcionarios) y las clases aristocráticas de Alemania rechazaron la República de Weimar porque su simbolismo y sus valores básicos negaban los suyos, no porque fuera ineficiente. La legitimidad, en sí y por sí, puede asociarse con diferentes formas de organización política, incluidas las opresivas. Las sociedades feudales, antes del advenimiento del industrialismo, sin duda, gozaban de la lealtad básica de la mayoría de sus miembros. Las crisis de legitimidad son principalmente un fenómeno histórico reciente, que siguieron al surgimiento de marcados clivajes entre los grupos que se habían podido organizar, gracias a los medios de comunicación de masas, en torno a otros valores de los que anteriormente toda la sociedad consideraba los únicos legítimos.

Una crisis de legitimidad es una crisis de cambio y, por lo tanto, sus orígenes, como factor que afecta la estabilidad de los sistemas democráticos, deben buscarse en la naturaleza del cambio en la sociedad moderna. Se puede proponer una hipótesis que establezca que las crisis de legitimidad se producen durante una transición a una nueva estructura social si (a) todos los grupos importantes no tienen acceso al sistema político al principio del periodo de transición o, al menos, tan pronto como plantean demandas políticas; o si (b) el *estatus* de las principales instituciones conservadoras se ve amenazado durante el periodo de cambio estructural. Una vez establecida una nueva estructura social, si el nuevo sistema no puede satisfacer las expectativas de los grupos importantes (por cuestiones de «eficiencia») durante un periodo lo suficientemente prolongado como para crear legitimidad sobre la nueva base, puede aparecer una nueva crisis.

Tocqueville proporcionó una muy gráfica descripción del primer tipo general de pérdida de legitimidad, al referirse principalmente a los países que habían pasado de monarquías aristocráticas a repúblicas democráticas: «... a veces, en la vida de una nación, surgen lapsos en que las antiguas costumbres de un pueblo se cambian, la moral pública se destruye, las creencias religiosas se tambalean y el encanto de la tradición se rompe...». Entonces, los ciudadanos no tuvieron «ni el patriotismo instintivo de una monarquía ni el patriotismo reflexivo de una república; (...) se han detenido entre los dos, en medio de la confusión y del peligro»<sup>32</sup>.

Sin embargo, la democracia parece estar mucho más segura si el estatus y los símbolos de los principales grupos conservadores no son amenazados durante la transición, aunque pierdan la mayor parte de su poder. Evidencia palpable del nexo entre a legitimidad preservada de las instituciones conservadoras y la democracia es la relación entre monarquía y democracia. Dado el papel de las revoluciones republicanas de Estados Unidos y de Francia como iniciadoras de los movimientos políticos democráticos modernos, el hecho de que diez de doce de las democracias estables europeas y angloparlantes sean monarquías parece ser una correlación absurda. Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, Australia, Canadá y Nueva Zelanda son reinos, mientras que las únicas repúblicas que cumplen las dos condiciones —procedimientos democráticos estables desde que se estableció la democracia y ausencia de movimiento totalitario importante en los últimos veinticinco años— son los Estados Unidos, Suiza y Uruguay.

Las naciones que han pasado del absolutismo y la oligarquía (vinculadas con una religión del Estado) a un Estado de Bienestar democrático manteniendo las formas de monarquía parecen poder realizar cambios con mayor frecuencia, mientras que conservan un hilo continuo de legitimidad para sus instituciones políticas<sup>33</sup>.

La preservación de la monarquía parecería haber asegurado la lealtad hacia el sistema de los sectores aristocráticos, tradicionalistas y clericales de la población, a quienes estaban resentidos por la creciente democratización y el igualitarismo. Además, al aceptar con mayor tolerancia al estrato más bajo, sin resistirse al hecho de que la revolución pudiera ser necesaria, los

sectores conservadores ganaron o conservaron la lealtad de los nuevos «ciudadanos». Cuando la revolución derrocó a la monarquía y se quebró la sucesión ordenada, las fuerzas alineadas con la monarquía a veces continuaron negando la legitimidad de los sucesores republicanos hasta la quinta generación o más.

Italia, la única monarquía constitucional que se transformó en dictadura fascista, era, al igual que la República Francesa, relativamente nueva y aún ilegítima para los grupos importantes de la sociedad. La Casa de Saboya alejó a los católicos al destruir el poder temporal de los papas y tampoco fue un sucesor legítimo en el antiguo Reino de las Dos Sicilias. De hecho, la Iglesia prohibió a los católicos participar en la política italiana hasta cerca de la Primera Guerra Mundial y la Iglesia solo levantó su prohibición original por temor a los socialistas. Los católicos franceses adoptaron una actitud similar hacia la Tercera República durante el mismo periodo. Tanto la democracia italiana como la francesa tuvieron que funcionar, durante gran parte de sus historias, sin el apoyo leal de los grupos importantes de su sociedad, tanto de la izquierda como de la derecha. Así, una fuente esencial de legitimidad es la continuidad de las principales instituciones conservadoras e integradoras durante un periodo de transición en el que surgen nuevas instituciones sociales.

El segundo tipo general de pérdida de legitimidad está relacionado, como se indicó antes, con el modo en que las sociedades manejan el problema del «acceso a la política». Determinar cuándo los nuevos grupos sociales deben acceder al proceso político afecta la legitimidad del sistema político, ya sea para los grupos conservadores o para los emergentes. En el siglo XIX, estos nuevos grupos eran principalmente trabajadores industriales; la crisis del «acceso a la política» del siglo XX, en general, involucra a las élites coloniales y los campesinos. Siempre que los nuevos grupos se tornan políticamente activos (por ejemplo, cuando los trabajadores primero buscan acceso al poder económico y político por medio de la organización económica y del voto, cuando la burguesía exigió acceso y participación en el gobierno, cuando las élites coloniales demandan tener el control de su propio sistema), el acceso comparativamente sencillo a las instituciones políticas *legítimas* tiende a ganar la lealtad de los nuevos grupos al sistema y, a su vez, puede permitir que el antiguo estrato dominante mantenga su propia integridad

de estatus. En naciones como Alemania, donde se negó el acceso durante periodos prolongados, primero a la burguesía y luego a los trabajadores, y se recurrió a la fuerza para limitarlo, el estrato más bajo estaba alejado del sistema y tuvo que adoptar ideologías extremistas que, a su vez, apartaron a los grupos más establecidos de la aceptación del movimiento político de los trabajadores como una alternativa legítima.

Los sistemas políticos que negaron el acceso al poder del nuevo estrato, excepto a través de medios revolucionarios, también inhibieron el crecimiento de la legitimidad al generar esperanzas milenarias en la arena política. Los grupos que se sienten obligados a abrirse camino en la política a la fuerza tienden a exagerar demasiado las posibilidades que da la participación política. Sus esperanzas son mayores a las limitaciones inherentes de la estabilidad política. En consecuencia, los regímenes democráticos que nacen en esa tensión no solo enfrentarán la dificultad de que los grupos leales al *ancien régime* los consideren ilegítimos, sino también pueden rechazarlos aquellos cuyas esperanzas milenarias no satisfizo el cambio. Francia parece ofrecer un ejemplo de ese fenómeno. Los clericalistas de derecha consideraron ilegítima a la República, mientras que los sectores del estrato más bajo todavía esperaban con impaciencia que satisfagan sus esperanzas milenarias. Muchas de las naciones que lograron su independencia recientemente de Asia y de África deben enfrentar el problema de ganarse la lealtad de las masas a favor de los Estados democráticos que poco pueden hacer para satisfacer los objetivos utópicos que establecieron los movimientos nacionalistas durante el periodo del colonialismo y durante la lucha de transición hacia la independencia.

Hemos analizado varias condiciones relacionadas con el mantenimiento o el establecimiento inicial de la legitimidad por parte de un sistema político. Asumiendo que existe una eficiencia razonable, si se amenaza el estatus de los principales grupos conservadores o si se niega el acceso al sistema político en periodos cruciales, la legitimidad del sistema continuará en duda. Aun en los sistemas legítimos, una ruptura de la eficiencia, reiterada o permanente, pondrá en peligro su estabilidad.

Una prueba fundamental de la legitimidad es la medida en que ciertas naciones han desarrollado una «cultura política secular» común,

ceremonias y festividades nacionales que sirven para conservar la legitimidad de diferentes prácticas democráticas<sup>34</sup>. Estados Unidos ha desarrollado una cultura política secular común homogénea como lo refleja la veneración y el consenso a los Padres Fundadores, Thomas Jefferson, Abraham Lincoln, Theodore Roosevelt y sus principios. Estos elementos comunes a los que todos los políticos estadounidenses apelan no están presentes en todas las sociedades democráticas. En algunos países europeos, la izquierda y la derecha tienen un conjunto diferente de símbolos y héroes políticos de la historia. Francia ofrece el ejemplo más claro de una nación que no ha desarrollado esa herencia común. De este modo, muchas de las batallas que implicar el uso de diferentes símbolos entre la izquierda y la derecha desde 1789 hasta gran parte del siglo XIX todavía «continúan y la cuestión sigue en pie; cada una de estas fechas [de gran controversia política] continúa dividiendo la derecha de la izquierda, clericales de anticlericales, progresistas de reaccionarios, en todas sus agrupaciones históricamente determinadas»<sup>35</sup>.

Como hemos visto, puede haber variaciones nacionales sobre el grado de legitimidad que los diferentes estratos otorgan a sus instituciones políticas. Además, el conocimiento del grado relativo de legitimidad de las instituciones políticas de una nación es de vital importancia en cualquier esfuerzo por analizar la estabilidad de esas instituciones cuando se enfrentan a una crisis de eficiencia. La relación entre los distintos grados de legitimidad y de eficiencia en sistemas políticos específicos puede graficarse mejor como un cuadro cuádruple con ejemplos de países que se caracterizan por las diversas combinaciones posibles.

	Eficiencia	
Legitimidad	+	-
	+	-
	A	B
	C	D

Las sociedades que pertenecen al cuadro A, las que ocupan una posición elevada en las escalas de legitimidad y eficiencia, tendrán sin duda sistemas políticos estables. Las naciones como Estados Unidos, Suecia y Gran Bretaña satisfacen las necesidades políticas básicas de sus ciudadanos, cuentan

con burocracias y sistemas de toma de decisiones políticas eficientes, poseen legitimidad tradicional a través de la continuidad a largo plazo de los símbolos claves de la soberanía, la monarquía o la Constitución, y no tienen ninguna minoría importante cuyos valores básicos sean contrarios a los del sistema<sup>36</sup>. Los regímenes ineficientes e ilegítimos, los que se pueden encontrar en el cuadro D, deben, por definición, ser inestables y fracasar, a menos que sean dictaduras que se mantienen por la fuerza, como los gobiernos de Hungría y de Alemania del Este de la actualidad. Las experiencias políticas de distintos países a principios de la década de 1930 muestran el efecto de las diversas combinaciones de legitimidad y de eficiencia. A fines de la década de 1920, ni la república alemana ni la austríaca eran consideradas legítimas por amplios y poderosos segmentos de sus poblaciones, pero, aun así, se mantuvieron razonablemente efectivas<sup>37</sup>. En el gráfico, aparecen en el cuadro C.

Cuando la eficiencia de los gobiernos de diversos países se quebró en la década de 1930, las sociedades que ocupaban posiciones elevadas en la escala de legitimidad continuaron siendo democráticas, mientras que los países que estaban en las posiciones bajas, como Alemania, Austria y España, perdieron su libertad, y Francia escapó por poco de un destino similar. O bien, para colocar los cambios en términos de la ubicación en el gráfico, los países que pasaron de A a B siguieron siendo democráticos, mientras que los sistemas políticos de los que cambiaron de C a D se derrumbaron. La derrota militar de 1940 debía probar concluyentemente la posición baja que ocupaba la democracia francesa en la escala de legitimidad. Fue la propia democracia derrotada la que le proporcionó un respaldo importante al régimen de Vidkun Quisling<sup>38</sup>.

Situaciones como las recién analizadas, en las que la legitimidad o la eficiencia son elevadas, mientras que la otra es baja, demuestran la utilidad de este tipo de análisis. A corto plazo, un sistema muy eficiente, pero ilegítimo, como una colonia bien gobernada, es más inestable que los regímenes con relativamente baja eficiencia, pero alta legitimidad. La estabilidad social de una nación como Tailandia —aun con sus esporádicos golpes de Estado— contrasta notablemente con la situación de las antiguas naciones coloniales vecinas del sureste de Asia. La conexión entre el análisis de legitimidad y la discusión anterior sobre la

contribución del desarrollo económico a la democracia es evidente en los procesos a través de los cuales los regímenes con poca legitimidad pueden aumentarla y, a la inversa, en los que están vinculados con el colapso de un sistema legitimado. La eficiencia prolongada que perdura durante varias generaciones puede legitimar un sistema político; en el mundo moderno, esa eficiencia principalmente significa desarrollo económico constante. Así, las naciones que se adaptaron mejor a las exigencias de un sistema industrial tuvieron muy pocas tensiones políticas internas, y preservaron su legitimidad tradicional, la monarquía, o desarrollaron nuevos símbolos fuertes de legitimidad.

La estructura social y económica que América Latina heredó de la península ibérica le impidió seguir el ejemplo de las antiguas colonias inglesas, por lo que sus repúblicas nunca desarrollaron los símbolos y el aura de la legitimidad. En gran medida, la supervivencia de las nuevas democracias políticas de Asia y de África depende de su capacidad para mantener un periodo prolongado de eficiencia y de poder satisfacer las necesidades instrumentales concretas de sus poblaciones.

*Legitimidad y división.* La eficiencia prolongada del sistema en su totalidad, al final, puede legitimar el sistema político democrático, como en los casos de Estados Unidos y de Suiza. Sin embargo, la amenaza constante de que los conflictos entre los diferentes grupos que son el alma del sistema puedan cristalizarse hasta el punto en que se amenaza la desintegración de la sociedad es inherente a todos los sistemas democráticos. Por lo tanto, las condiciones que sirven para moderar la intensidad de la lucha partidista, además de la eficiencia, están entre los requisitos claves de un sistema político democrático.

Dado que la existencia de un estado de conflicto moderado es un aspecto inherente de un sistema democrático legítimo —de hecho, es otro modo de definirlo—, no deberíamos sorprendernos de que los principales factores que determinan ese estado óptimo estén muy conectados con los que producen legitimidad en términos de la continuidad de símbolos y de estatus. La naturaleza y el contenido de las principales divisiones que afectan la estabilidad política de una sociedad están básicamente determinados por los factores históricos que han influido la forma en que

los principales problemas que dividen a la sociedad han sido resueltos o no a lo largo del tiempo.

En los tiempos modernos, tres problemas fundamentales han aparecido en los Estados occidentales. El primero fue la cuestión religiosa: el lugar ocupado por la Iglesia o las diversas religiones dentro de una nación. El segundo fue la admisión del estrato más bajo, en especial los trabajadores, dentro de la «ciudadanía», el establecimiento del acceso al poder mediante el sufragio universal y el derecho legítimo a negociar colectivamente en la esfera económica. El tercero fue la lucha continua por la distribución del ingreso nacional.

Aquí la pregunta general significativa es: ¿Estos problemas fundamentales se abordaron uno por uno, o cada uno más o menos se resolvió antes de que el siguiente apareciera, o los problemas se acumularon, de manera que las cuestiones históricas y las fuentes de clivaje se mezclaron con otros nuevos? Resolver las tensiones una a una contribuye a lograr un sistema político estable; arrastrar los problemas de un periodo histórico al otro provoca que una atmósfera política que se caracteriza por el rencor y la frustración, y no por la tolerancia y el compromiso. Los hombres y los partidos se diferencian, no solo por el modo de resolver problemas actuales, sino por una *weltanschauungen* [cosmovisión] fundamental y opuesta. Terminan considerando que la victoria política de sus opositores es una enorme amenaza moral y, en consecuencia el sistema en su conjunto carece de una integración de valores eficiente.

La cuestión religiosa, el lugar que ocupa la Iglesia en la sociedad, fue combatida y resuelta en la mayoría de las naciones protestantes en los siglos XVIII y XIX, por lo que dejó de ser motivo de controversia política grave. En algunas naciones, como Estados Unidos, la Iglesia fue separada del Estado y aceptó ese resultado. En otras, como Gran Bretaña, Escandinavia y Suiza, la religión continúa recibiendo el apoyo del Estado, pero las Iglesias del Estado, como las monarquías constitucionales, solo tienen una influencia nominal y han dejado de ser fuentes importantes de controversia. Los países católicos de Europa deben proporcionarnos ejemplos de situaciones en las que la histórica controversia entre fuerzas clericales y anticlericales, provocada por la Revolución Francesa, ha seguido dividiendo a los

hombres políticamente hasta el presente. De este modo, en países como Francia, Italia, España y Austria, ser católico ha significado ser aliado de los grupos derechistas o conservadores en la política, mientras que ser anticlerical (o miembro de una religión minoritaria), en general, ha implicado una alianza con la izquierda. En varios de estos países, cuando surgen nuevos problemas, se sobreponen a la cuestión religiosa y, para los católicos conservadores, la lucha contra los socialistas no fue simplemente una lucha económica o una discrepancia por las instituciones sociales, sino un conflicto muy arraigado entre Dios y Satanás, entre el bien y el mal<sup>39</sup>. Para muchos intelectuales seculares de la Italia contemporánea, la oposición a la Iglesia legitima la alianza con los comunistas. Toda vez que los lazos religiosos refuerzan las alineaciones políticas seculares, son escasas las posibilidades de un trome y daca y un acuerdo democráticos.

El problema de «ciudadanía» o de «igualdad política» también se ha resuelto de diversas formas. Así, Estados Unidos y Gran Bretaña otorgaron la ciudadanía a los trabajadores a principios o a mediados del siglo XIX. Suecia y varias naciones europeas se resistieron durante el principio del siglo XX, por lo que en estos países la lucha por la ciudadanía se combinó con el socialismo como movimiento *político* y produjo un socialismo revolucionario. O bien, para expresarlo de otro modo, cuando se les negaron los derechos económicos y políticos de la ciudadanía a los trabajadores, su lucha por la redistribución del ingreso y por el estatus se sobrepuso a una ideología revolucionaria. Cuando la lucha económica y de estatus se desarrolló fuera de este contexto, la ideología con la que fue vinculado tendió a ser el reformismo gradualista. Por ejemplo, en la Alemania de los Hohenzollern, a los trabajadores se les negó el voto libre e igualitario en Prusia hasta la revolución de 1918. El no otorgamiento de la «ciudadanía» facilitó el mantenimiento del marxismo revolucionario en las zonas de Alemania en las que no existía el sufragio. En el sur de este país, cuando se otorgaron derechos civiles plenos a fines del siglo XIX, dominó el socialismo reformista, democrático y no revolucionario. La perpetuación de dogmas revolucionarios en gran parte del Partido Socialdemócrata sirvió para darles voz a los ultraizquierdistas en el liderazgo del partido, lo que permitió que los comunistas ganaran fuerza después de la derrota militar y, lo que tal vez es más importante históricamente, sirvió para asustar a grandes sectores de las clases medias alemanas. Estos últimos

temían que una victoria socialista significara, en verdad, el fin de todos sus privilegios y de su estatus.

En Francia, los trabajadores obtuvieron el sufragio, pero les negaron los derechos económicos básicos hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Los principales grupos de empleadores franceses le negaron la legitimidad a los sindicatos franceses y buscaron debilitarlos o destruirlos tras cada victoria sindical. La inestabilidad de los sindicatos franceses, su constante necesidad de preservar la militancia obrera para sobrevivir, incorporaron a los trabajadores a los grupos políticos más revolucionarios y extremistas. El predominio comunista en el movimiento laborista francés puede rastrearse, en gran medida, en las tácticas de las clases empresaria francesa.

Los ejemplos antes presentados no explican por qué diferentes países variaron la forma en la que manejaron las divisiones nacionales básicas, pero deberían ser suficientes para mostrar el valor de una hipótesis que relacione las condiciones para un gobierno democrático estable con las bases de la diversidad. Cuando una serie de divisiones históricas se entremezclan y crean la base para la política *weltanschauung*, la democracia será inestable y débil, ya que estos puntos de vista políticos por definición no incluyen el concepto de tolerancia.

La política *weltanschauung* también ha debilitado las posibilidades de una democracia estable, dado que los partidos que se caracterizan por tener esas ideologías totales a menudo han intentado crear lo que Sigmund Neumann ha denominado un entorno «integrado», en el que el máximo posible de las vidas de sus miembros está encapsulada dentro de actividades ideológicamente vinculadas. Estas acciones se basan en el supuesto de que es importante aislar a sus seguidores para que no tengan contacto con la «falsedad» expresada por los no creyentes. Neumann ha señalado que quizá sea necesario establecer una diferenciación analítica básica entre los partidos de representación, que fortalecen la democracia, y los partidos de integración, que la debilitan<sup>40</sup>. Los primeros están representados por la mayoría de los partidos de las democracias angloparlantes y de Escandinavia, así como por la mayoría de los partidos centristas y conservadores no religiosos. Consideran que la función del partido es

principalmente asegurarse los votos en época de elecciones. En cambio, a los partidos de integración les preocupa hacer que el mundo se adapte a su filosofía básica o *weltanschauung*. No se consideran participantes del tope y daga del juego de presiones políticas, en el que todos los partidos aceptan las reglas del juego. Por el contrario, consideran que la lucha política o religiosa es una competencia entre la verdad divina y la histórica, por un lado, y el error fundamental, por el otro. Dada esta concepción del mundo, necesitan evitar que sus seguidores estén expuestos a las presiones cruzadas provenientes del contacto con la falsedad que reduciría su fe.

Las dos principales agrupaciones no totalitarias que han seguido estos procedimientos han sido los católicos y los socialistas. Por lo general, en gran parte de Europa antes de 1939, los católicos y los socialistas intentaron aumentar las comunicaciones intrarreligiosas e intraclases creando una red de organizaciones sociales y económicas vinculadas con la Iglesia y con el partido, dentro de las cuales sus seguidores podían pasar toda su vida. Quizá, Austria ofrece el mejor ejemplo de una situación en la que dos grupos —los socialcatólicos y los socialdemócratas— divididos en los tres problemas históricos que separaban al país en dos campos hostiles, desarrollaron gran parte de sus actividades sociales en organizaciones vinculadas con el partido o con la Iglesia<sup>41</sup>.

Las organizaciones totalitarias, fascistas y comunistas ampliaron al máximo posible el carácter integracionista de la vida política. Superaron al resto de los grupos en la definición del mundo en términos de lucha y en la consideración de que las influencias corruptoras del judaísmo o del capitalismo requerían del aislamiento de los verdaderos creyentes.

Los esfuerzos de los partidos democráticos de integración para aislar su base social de presiones cruzadas son claramente disruptivas para los requisitos de una democracia estable, en la que hay cambios de una elección a otra y en la que se permite que los problemas entre los partidos se resuelvan con el tiempo. El aislamiento puede intensificar la lealtad al partido o a la Iglesia, pero también puede servir para impedir que un partido alcance un nuevo estrato. La situación austríaca también muestra la frustración del proceso electoral cuando la mayor parte del electorado está encapsulada dentro de los partidos de integración. Las reglas

imprescindibles de la política democrática consideran posible y aceptable la conversión en ambos sentidos, ya sea el ingreso o el abandono de un partido. Los partidos que esperan obtener una mayoría mediante métodos democráticos, al final, deben abandonar sus tendencias integracionistas. Lo único que justifica el aislamiento del resto de la cultura es un fuerte compromiso con la idea de que el partido posee la única verdad y que hay determinados temas básicos que deben resolverse con el triunfo de la verdad histórica. A medida que la clase obrera ha obtenido derechos civiles plenos en las esferas política y económica de distintos países, los partidos socialistas de Europa han abandonado su afán integracionista. Los únicos partidos no totalitarios que pueden mantener, y lo hacen, esas políticas son los partidos religiosos, como los católicos o el Partido Antirrevolucionario Calvinista de Holanda. Sin duda, las iglesias Católica y Calvinista holandesas no son «democráticas» en la esfera religiosa. Insisten en que solo hay una verdad, lo mismo que hacen los comunistas y los fascistas en la política. Los católicos pueden aceptar los supuestos de la democracia política, pero nunca los vinculados con la tolerancia religiosa. Por lo tanto, cuando el conflicto entre religión e irreligión es visto como importante por los católicos o por otros creyentes en una única iglesia verdadera, se plantea un dilema real para el proceso democrático. Muchos problemas políticos que en otros países pueden ser de fácil solución se agravan por la cuestión religiosa o no pueden resolverse.

Las profundas divisiones por la acumulación de problemas sin resolver que crea la política *weltanschauung* están respaldadas por la segregación sistemática de diferentes estratos de la población en enclaves políticos o religiosos organizados. Aunque, cabe señalar que siempre que la estructura social «aisla» naturalmente a las personas o grupos similares del contacto con visiones disímiles, los que son aislados tienden a apoyar a los extremistas políticos.

Por ejemplo, se ha mencionado reiteradamente que los trabajadores de las denominadas «industrias aisladas», como mineros, marineros, pescadores, leñadores, pastores y estibadores, tienden a dar un apoyo arrollador a las ideologías más izquierdistas. Dichos grupos se inclinan mayoritariamente a votar a comunistas o socialistas, a veces en las áreas relevantes, hasta el punto de un sistema «unipartidista». El aislamiento es creado por el

hecho de que los requisitos de empleo obligan a los trabajadores de esas industrias a vivir en comunidades que en las que predominan otras personas con los mismos empleos. Además, este mismo aislamiento parece reducir las presiones sobre estos trabajadores para que sean tolerantes con otros puntos de vista, para incluir diversas tensiones ideológicas y los hace receptivos a las versiones extremistas de la doctrina generalmente sostenida por otros miembros menos aislados de su clase. Podría esperarse que el menos «cosmopolita» (el más aislado) de cada tendencia política, o estrato, sea el que aceptase con mayor facilidad el extremismo. En épocas de crisis, la intolerancia política de los grupos agrarios puede ser otro ejemplo de ese patrón, dado que los productores, al igual que los trabajadores de las industrias aisladas, tienden a tener un entorno político más homogéneo que los que trabajan en la mayoría de los empleos urbanos<sup>42</sup>.

Estas conclusiones también son confirmadas por estudios del comportamiento electoral, que indican que las personas sometidas a presiones cruzadas —los que pertenecen a grupos que predisponen en distintas direcciones, que tienen amigos que apoyan a diferentes partidos y que están regularmente expuestos a la propaganda de tendencias disímiles— tienen menos probabilidades de tener un compromiso político fuerte<sup>43</sup>.

Las afiliaciones y las lealtades múltiples y políticamente incoherentes son estímulos que sirven para reducir la emoción y la agresividad involucradas en la elección política. Por ejemplo, en la Alemania contemporánea, una clase obrera católica, tironeada en dos direcciones, es más probable que vote por la democracia cristiana, pero es mucho más tolerante con los socialdemócratas que el católico de clase media promedio<sup>44</sup>. Cuando un hombre pertenece a una diversidad de grupos, de manera que todos lo predisponen a la misma elección política, se encuentra en una situación similar a la del trabajador aislado; por lo tanto, es menos probable que muestre tolerancia a las opiniones opositoras o que contemple con ecuanimidad la posibilidad de que lleguen al poder.

La evidencia disponible sugiere que las posibilidades de una democracia estable aumentan en la medida en que los estratos sociales, los grupos y las personas tienen una serie de afiliaciones transversales políticamente relevantes. En la medida en que una proporción significativa de la

población se ve presionada por fuerzas opositoras, los grupos y las personas están interesados en reducir la intensidad del conflicto político<sup>45</sup>. Como han señalado Robert Dahl y Talcott Parsons, estos grupos y personas también están interesados en proteger los derechos de las minorías políticas<sup>46</sup>.

Una democracia estable exige una tensión relativamente moderada entre las fuerzas políticas opositoras. La capacidad del sistema para resolver los problemas claves que dividen a las personas antes que aparezcan nuevos facilita la moderación política. En la medida en que se permite que el clivaje en materia de religión, ciudadanía y «negociación colectiva» se acumulen y se refuercen entre ellos estimulando la hostilidad partidista, el sistema se debilita. Cuanto más reforzadas y correlacionadas estén las fuentes de división, menos probabilidad habrá de que haya tolerancia política. Asimismo, con respecto al comportamiento grupal e individual, cuanto mayor sea el aislamiento de los estímulos políticos heterogéneos, más se «amontonarán» los factores previos en una dirección y habrá mayores posibilidades de que el grupo o la persona tengan una perspectiva extremista. Estas dos relaciones, una en los temas partidistas y otra sobre la naturaleza del apoyo del partido, están vinculadas por el hecho de que los partidos que muestran acumulación de problemas no resueltos buscarán aislar a sus seguidores de los estímulos contrarios para evitar la exposición al «error», mientras que el aislamiento de las personas y los grupos fortalecerá las tendencias intolerantes en el sistema de partidos políticos. Las condiciones que maximizan el cosmopolitismo político entre el electorado son crecimiento de la urbanización, educación, medios de comunicación masivos y mayor riqueza. La mayoría de las actividades claramente aisladas, como minería, explotación forestal y agricultura, pertenecen a la categoría de actividades «primarias», cuya cuota relativa de mano de obra cae bruscamente con el desarrollo económico<sup>47</sup>.

Volvemos así a ver cómo los factores involucrados en la modernización o en el desarrollo económico están muy vinculados con los involucrados en la institucionalización histórica de los valores de legitimidad y tolerancia. No obstante, debemos señalar que las correlaciones solo son afirmaciones sobre los grados relativos de congruencia y que otra condición para la acción política es que la correlación nunca sea

tan tajante que los hombres no puedan sentir que pueden cambiar la dirección de los asuntos por medio de sus actos. Y la poca correlación significa también que para los fines analíticos es importante mantener distintas variables claramente diferenciadas aunque correlacionen. Por ejemplo, el análisis del clivaje aquí presentado sugiere proposiciones específicas acerca de los modos en que los diferentes acuerdos electorales y constitucionales pueden afectar las chances para la democracia. En la siguiente sección, se presentan esas generalizaciones.

#### **IV. Sistemas de gobierno y democracia**

A partir de la hipótesis que sugiere que las bases transversales de clivaje son mejores para la vitalidad de la democracia, podemos deducir que los sistemas bipartidistas son mejores que los multipartidistas, que los sistemas electorales que suponen la elección de funcionarios sobre una base territorial son preferibles a los sistemas de representación proporcional y que el federalismo es superior a un Estado unitario. Al evaluar estas proposiciones, es importante notar nuevamente que se hacen presuponiendo que el resto de los factores permanecen constantes. Sin duda, las democracias estables son compatibles con los sistemas multipartidistas, con la representación proporcional y con un Estado unitario. De hecho, afirmarí que esas variaciones en los sistemas de gobierno, aunque significativas, son mucho menos importantes que las que provienen de las diferencias básicas en la estructura social como las analizadas en las secciones anteriores.

El argumento a favor del sistema bipartidista se basa en los supuestos de que, en una sociedad compleja, esos partidos necesariamente deben ser coaliciones amplias; que no pueden buscar favorecer solo los intereses de un grupo importante; que no pueden ser partidos de integración; y que, al armar coaliciones electorales, de manera forzosa, se exponen a perder el respaldo entre los más leales y, por el contrario, deben buscar ganar apoyo de los grupos aliados con el partido opositor. De este modo, el partido Conservador británico y el Republicano estadounidense no deben actuar para ganar el antagonismo de los trabajadores manuales, ya que gran parte de sus votos proviene de ellos. El Partido Democrático y el Partido Laborista enfrentan un problema similar *vis-à-vis* con respecto

a los estratos medios. Los partidos que nunca se orientan a obtener una mayoría buscan maximizar el apoyo electoral de una base limitada. Así, un partido de orientación campesina acentuará la conciencia de los intereses del grupo campesino y un partido que apele principalmente a los pequeños empresarios hará lo mismo para su grupo. Las elecciones, en lugar de ser ocasiones en las que los partidos procuran encontrar la base de apoyo más amplia posible para hacer que los grupos divergentes vean sus intereses comunes, se transforman en acontecimientos en los que los partidos profundizan el clivaje que separa a sus principales seguidores de otras agrupaciones.

La proposición de que la representación proporcional debilita en lugar de fortalecer la democracia se basa en el análisis de las diferencias entre situaciones multipartidistas y de partido mayoritario. Si es cierto, como se sugiere más arriba, que el «multipartidismo» sirve para aumentar las diferencias y para reducir el consenso, entonces cualquier sistema electoral que incremente las posibilidades de que haya más partidos, y no unos pocos, poco sirve a la democracia.

Asimismo, como George Simmel indica, es preferible el sistema de elección de los miembros del parlamento que representarán a los electorados territoriales, que los sistemas que fomentan la representación directa de los grupos (como la representación proporcional), dado que la representación territorial contribuye a estabilizar los sistemas políticos obligando a los grupos de interés a buscar sus fines solo dentro de un marco electoral que obligue a tener en cuenta los diversos intereses y fuerce al compromiso<sup>48</sup>.

El federalismo sirve para fortalecer la democracia al aumentar la oportunidad de múltiples fuentes de clivaje. Añade intereses regionales y valores a los ya existentes, como clase, religión y etnia que recorren transversalmente la estructura social.

Una excepción importante a esta generalización ocurre cuando el federalismo separa al país de acuerdo con las líneas divisorias básicas, por ejemplo, entre distintas áreas étnicas, religiosas o lingüísticas. En esos casos, como en la India o en Canadá, el federalismo puede servir para acentuar o reforzar las divisiones. El clivaje es deseable dentro de los

grupos lingüísticos o religiosos, no entre ellos. No obstante, cuando esas divisiones no existen, el federalismo parece favorecer a la democracia. Además de crear una fuente adicional de división transversal, también cumple varias funciones que, como señaló Tocqueville, comparte con asociaciones voluntarias fuertes. Entre ellas, encontramos la fuente de resistencia a la centralización del poder y base de entrenamiento de nuevos líderes políticos; además, le da al partido «que quedó afuera» una participación en todo el sistema, dado que los partidos nacionales «que quedaron afuera» a menudo continúan controlando algunas unidades del sistema.

Permítanme reiterar que no sugiero que estos aspectos de la estructura política en sí mismos sean condiciones claves de los sistemas democráticos. Si las condiciones sociales subyacentes son tales que facilitan la democracia, como parece que sucede en Suecia, la combinación de multipartidismo, representación proporcional y Estado unitario no la debilitan gravemente. Como máximo, sirven para permitir que minorías irresponsables obtengan un puesto en el Parlamento. Además, cuando un nivel bajo de eficiencia y de legitimidad ha funcionado para debilitar los cimientos de la democracia, como ocurrió en la Alemania de Weimar o en Francia, los factores constitucionales que fomentan el multipartidismo contribuyen a que haya menos posibilidades de que el sistema sobreviva.

## **V. Los problemas de la democracia contemporánea**

A mediados del siglo xx, el patrón característico de las democracias occidentales estables es el relacionado con una fase «pospolítica» —hay relativamente poca diferencia entre la izquierda y la derecha democráticas, los socialistas son moderados y los conservadores aceptan el Estado de Bienestar. En gran medida, esto refleja el hecho de que, en esos países, los trabajadores ganaron su lucha por la ciudadanía y por el acceso político, es decir, el derecho a participar en todas las decisiones del Estado en pie de igualdad con otros<sup>49</sup>. La lucha por los derechos civiles tenía dos aspectos, uno político (acceso al poder a través del sufragio) y otro económico (institucionalización de los derechos sindicales de participación en las decisiones que afectarían los salarios y las condiciones laborales). Los representantes de los estratos más bajos hoy son parte de

las clases gobernantes, miembros del club. La controversia política ha disminuido en las democracias estables más ricas porque se ha resuelto el problema político básico de la revolución industrial: la incorporación de los trabajadores al cuerpo político legitimado. El único asunto interno clave actual es la negociación colectiva por las diferencias en la división del producto total en el marco de un Estado de Bienestar keynesiano y estas cuestiones no exigen ni provocan un extremismo de ninguna de las partes.

En la mayoría de los países de Europa Latina y Oriental, la lucha por la integración de la clase obrera en el cuerpo político no se resolvió antes de que el comunismo apareciera en escena para liderar a los trabajadores. Este hecho cambió dramáticamente el juego político, porque el sistema no podía incorporar inherentemente a los comunistas como había absorbido a los socialistas. Es posible que una sociedad democrática no pudiera otorgarles el derecho de acceso a los trabajadores comunistas, a sus partidos y a sus sindicatos. La autoimagen de los comunistas, y en especial sus vínculos con la Unión Soviética, los llevó a aceptar una hipótesis autoconfirmada. Su propia definición les impide acceder y esto, a su vez, refuerza el sentido de alienación con respecto al sistema (de no ser aceptados por los otros estratos) que tienen los trabajadores de naciones con partidos comunistas fuertes. Y los estratos más conservadores refuerzan su creencia de que otorgar mayores derechos a los trabajadores o a sus representantes amenaza todo lo que hay de bueno en la vida. Así, la presencia de comunistas impide la sencilla predicción de que el desarrollo económico estabilizará la democracia en esos países europeos.

En las naciones de Asia que se independizaron recientemente, la situación es, de algún modo, distinta. Al inicio de la política moderna en Europa, los trabajadores tuvieron que enfrentarse al problema de obtener la ciudadanía y el derecho a participar en el juego político, que los estratos aristocráticos y burgueses dominantes que controlaban la política les negaban. En Asia, la prolongada presencia de gobernantes coloniales ha identificado el conservadurismo como una ideología y a las clases más acaudaladas con el sometimiento al colonialismo, mientras que las ideologías izquierdistas, en general de tipo marxista, han sido dominantes, ya que se identifican con el nacionalismo. Los sindicatos y los partidos de los trabajadores de Asia han participado del proceso

político desde el comienzo del sistema democrático. Esa situación podría significar una democracia estable, si no fuera porque los derechos de los estratos más bajos preceden al desarrollo de una economía estable con una amplia clase media y una sociedad industrial.

Todo el sistema está cabeza abajo. En las democracias estables europeas, la izquierda creció paulatinamente en una lucha por más democracia y expresó los descontentos de la primera etapa de la industrialización, mientras que la derecha conservó el apoyo de los elementos tradicionalistas de la sociedad hasta que al final el sistema alcanzó un cómodo equilibrio entre una izquierda y una derecha modificadas. En Asia, la izquierda está en el poder durante el periodo de explosión demográfica y durante las primeras etapas de la industrialización, por lo que debe aceptar la responsabilidad de todas las miserias posteriores. Al igual que en las zonas más pobres de Europa, los comunistas existen para capitalizar todos estos descontentos de modo totalmente irresponsable y en la actualidad son un partido importante, en general el segundo en tamaño en la mayoría de los Estados asiáticos.

Considerando la existencia de masas afectadas por la pobreza, los bajos niveles de educación, una pirámide de estructura de clase alargada y el triunfo «prematureo» de la izquierda democrática, el pronóstico para la perpetuación de la democracia política en Asia y en África es desolador. Las naciones que tienen mejores posibilidades, como Israel, Japón, el Líbano, Filipinas y Turquía, tienden a parecerse a Europa en uno o más factores importantes: un elevado nivel educativo (excepto Turquía), una clase media considerable y creciente, y el mantenimiento de la legitimidad política por grupos no izquierdistas. Los otros Estados nacionales emergentes de Asia y de África están comprometidos más profundamente con un cierto tiempo y patrón de desarrollo económico y con una independencia nacional, con cualquier forma política, que de lo que están con el patrón de la política partidista y las elecciones libres que ejemplifican nuestro modelo de democracia. Parece probable que, en países que evitan el comunismo o la dictadura militar, los desarrollos políticos sigan el patrón que se está desarrollando en países como Ghana, Túnez o México, donde una minoría educada usa un movimiento de masas que expresan lemas izquierdistas para ejercer el control efectivo y para realizar las elecciones

como un gesto para alcanzar objetivos democráticos últimos, y como un medio de estimar la opinión pública, no como instrumentos eficaces para la renovación legítima del poder de los partidos gobernantes<sup>50</sup>. Debido a la presión para una industrialización rápida y para una solución inmediata de los problemas crónicos de pobreza y hambruna a través de agencias políticas, es poco probable que muchos de los nuevos gobiernos de Asia y de África se caractericen por tener un sistema de partido abierto que represente básicamente diferentes posiciones de clase y valores<sup>51</sup>.

Sin embargo, América Latina, económicamente subdesarrollada como Asia, es más parecida a Europa a principios del siglo XIX que a Asia en la actualidad en términos políticos. La mayoría de los países latinoamericanos se transformaron en Estados independientes antes del surgimiento del industrialismo y de las ideologías marxistas, y conservan las fortalezas del conservadurismo tradicional. En general, el campo es apolítico o tradicional y los movimientos izquierdistas se aseguran el respaldo principalmente del proletariado industrial. Por ejemplo, los comunistas latinoamericanos han elegido el camino marxista europeo de organización de los trabajadores urbanos, y no el «modo Yenan» de Mao, que busca una base campesina<sup>52</sup>. Si Latinoamérica puede desarrollarse por su cuenta y puede aumentar su productividad y sus clases media, existe una buena posibilidad de que muchos países latinoamericanos sigan la dirección europea. Los desarrollos recientes, incluido el derrocamiento de varias dictaduras, en gran medida, refleja los efectos de una clase media más grande, de una mayor riqueza y de una mayor educación. No obstante, también existe la posibilidad de que esos países todavía puedan seguir la dirección francesa o italiana y no la del norte de Europa, que los comunistas tomen el liderazgo de los trabajadores y que la clase media se aliene de la democracia.

El análisis de los requisitos sociales para la democracia contenido en este ensayo ha buscado identificar algunas, ya que, obviamente, está lejos de identificar todas, de las condiciones estructurales que están vinculadas con este sistema político. De manera muy limitada, ha sido posible intentar realizar algunas pruebas de las hipótesis sugeridas. Esos esfuerzos preliminares para aplicar el método de las ciencias a los sistemas políticos comparativos todavía pueden considerarse solo de manera ilustrativa, ya que podemos decir muy poco sobre las variaciones reales en las estructuras

sociales nacionales. Se debe realizar considerablemente más investigación que especifique los límites de varias sociedades en muchas dimensiones antes de que se pueda llevar a cabo un análisis comparativo confiable del tipo que se intentó aquí. Aunque la tarea, sin duda, presenta enormes dificultades, solo a través de esos métodos podemos llegar más allá de los métodos «semiliterarios» convencionales que consisten en brindar ejemplos ilustrativos para respaldar las posibles interpretaciones.

Sin embargo, los datos que se encuentran disponibles son de una naturaleza lo suficientemente coherente para respaldar con firmeza la conclusión de que una versión más sistemática y actualizada de la hipótesis de Aristóteles sobre la relación de las formas políticas con respecto a la estructura social es válida. Lamentablemente, como se ha indicado antes, esa conclusión no justifica la esperanza optimista liberal de que un aumento en la riqueza, el tamaño de la clase media, la educación u otros factores relacionados signifiquen, de manera forzosa, la expansión de la democracia o su estabilización. Como señala Max Weber al discutir las posibilidades para la democracia en Rusia a principios del siglo xx: «La expansión de la economía cultural y capitalista occidental no garantizó, *ipso facto*, que Rusia también adquiriera las libertades que habían acompañado a su surgimiento en la historia europea (...). La libertad europea había nacido en circunstancias únicas, tal vez irrepetibles, en una época en la que las condiciones intelectuales y materiales para ella eran excepcionalmente propicias»<sup>53</sup>.

Estas sugerencias de que la concatenación peculiar de factores que hizo surgir a la democracia occidental en el siglo xix puede ser única no implican que sean pesimistas de forma indebida. La democracia política existe y ha existido una variedad de circunstancias, aun si es apoyada más comúnmente por un grupo limitado de condiciones. Entender, de modo más cabal, las diversas condiciones en las que existió pueden posibilitar el desarrollo de la democracia en todos lados. La democracia no se logra solo mediante actos de voluntad, sino que las voluntades de los hombres, por medio de la acción, pueden delimitar las instituciones y los sucesos en las direcciones correctas que reduzcan o aumenten las posibilidades de que la democracia se desarrolle y sobreviva. Ayudar a las acciones de los hombres a alcanzar la democracia era, en cierta medida, el fin de Tocqueville al

estudiar el funcionamiento de la democracia estadounidense y continúa siendo, quizá, la tarea intelectual fundamental más importante que los estudiantes de Ciencia Política pueden afrontar.

### **Anexo metodológico**

El enfoque de este ensayo (como ya se ha indicado) es implícitamente diferente de otros que han intentado manejar los fenómenos sociales en un nivel societario total, por lo que puede resultar útil realizar algunos postulados metodológicos subyacentes a esta presentación.

En general, las características complejas de un sistema social, como la democracia, el grado de burocratización, el tipo de sistema de estratificación, han sido manejados por un enfoque reduccionista o por un enfoque de «tipo ideal». El primer enfoque desestima la posibilidad de considerar que esas características son atributos del sistema como tales y sostiene que las cualidades de las acciones individuales son la suma y el fundamento de las categorías sociológicas. Para esa escuela de pensamiento, la medida de las actitudes democráticas, o del comportamiento burocrático, o los números y los tipos de clasificaciones de prestigio o de poder constituyen la esencia del significado de los atributos de la democracia, la burocracia o la clase.

El enfoque de «tipo ideal» comienza con un supuesto similar, pero llega a una conclusión opuesta. El primero es que las sociedades son un orden complejo de fenómenos, que muestran tal grado de contradicción interna que las generalizaciones sobre ellas como un todo deben necesariamente constituir una representación formada de elementos seleccionados, que surgen de las preocupaciones y de las perspectivas particulares del cientista. La conclusión opuesta es que las abstracciones acerca de la «democracia» o de la «burocracia» no tienen, de modo forzoso, una conexión con los Estados o con las cualidades de los sistemas sociales complejos que, en realidad, existen, sino que abarcan grupos de atributos que están lógicamente interrelacionados, pero que son característicos en su totalidad de una sociedad no existente<sup>54</sup>. Un ejemplo de ese tipo de abstracción es el concepto de Weber de «burocracia», que abarca un conjunto de cargos que no son «propiedad» del titular de ese cargo, archivos de registros que se mantienen continuamente, tareas especificadas

de modo funcional, etcétera. Otro es la definición común de democracia en la Ciencia Política que postula las decisiones políticas individuales sobre la base del conocimiento racional de los propios fines de una persona y de la situación política fáctica.

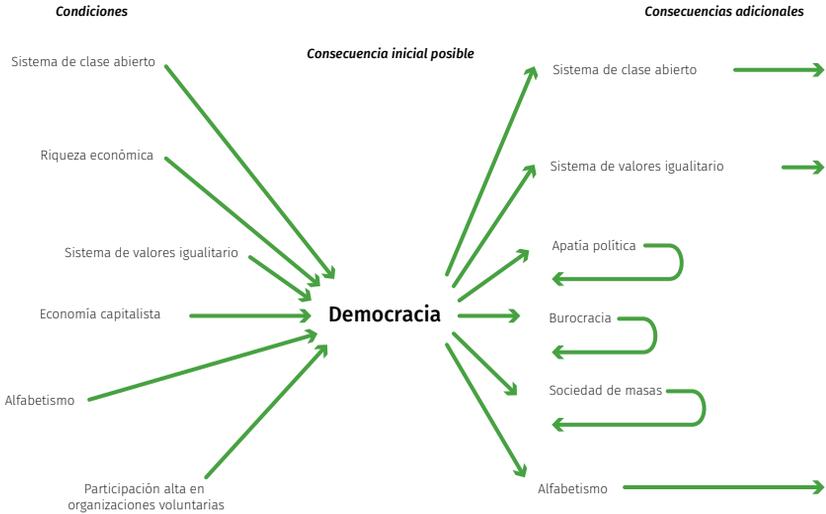
Las críticas de las categorías, o de los tipos ideales, como este, que se basan solo en el hecho de que no corresponden a la realidad, son irrelevantes porque su objetivo no es describir la realidad, sino proporcionar una base para comparar diferentes aspectos de la realidad con sus desviaciones del caso coherentemente lógico. A menudo, ese enfoque es bastante fructífero, por lo que aquí no tenemos la intención de colocar otro enfoque metodológico en su lugar, sino simplemente presentar otro modo posible de conceptualizar las características complejas de los sistemas sociales que provienen de análisis de múltiples variables utilizado del que fueron pioneros Paul Lazarsfeld y sus colegas en un nivel bastante distinto de análisis<sup>55</sup>.

El punto en el que difiere este enfoque es en la cuestión de si las categorías teóricas generalizadas pueden considerarse que tienen una relación válida con las características de los sistemas sociales totales. La consecuencia de los datos estadísticos presentados en este ensayo sobre la democracia y las relaciones entre esa, el desarrollo económico y la legitimidad política es que hay aspectos de los sistemas sociales totales que existen, que pueden ser declarados en términos teóricos, que pueden compararse con aspectos parecidos de otros sistemas y, al mismo tiempo, que son derivables de los datos empíricos que pueden ser comprobados (o cuestionados) por otros investigadores. Eso no significa para nada que las situaciones que contradicen la relación general puedan no existir, o que en niveles más bajos de organización social, las características bastante distintas puedan no ser evidentes. Por ejemplo, un país como Estados Unidos puede ser caracterizado como «democrático» a nivel nacional, aun cuando la mayoría de las organizaciones secundarias del país puedan no ser democráticas. En otro nivel, una iglesia puede caracterizarse como una organización «no burocrática» cuando se la compara con una empresa, aun cuando los segmentos importantes de la organización de la iglesia puedan estar tan burocratizados como las partes más burocráticas de la empresa. Incluso en otro nivel, puede ser bastante legítimo, a los fines de una evaluación

psicológica de la personalidad total, considerar que una determinada persona es «esquizofrénica», aun cuando, en ciertas condiciones, pueda no actuar esquizofrénicamente. El punto es que cuando las comparaciones se realizan con cierto nivel de generalización, con respecto al funcionamiento de un sistema total (ya sea en relación con la personalidad, un grupo, una organización o una sociedad), las generalizaciones aplicables a una sociedad total tienen el mismo tipo y grado de validez que el que tiene aquellas que son aplicables a otros sistemas y están sujetas a las mismas pruebas empíricas. La falta de muchos estudios sistemáticos y comparativos de varias sociedades ha complicado este punto.

Este enfoque también destaca la visión acerca de que las características complejas de un sistema total tienen una causalidad de múltiples variables, así como consecuencias de variables múltiples, en la medida en que la característica tenga cierto grado de autonomía en el sistema. En ese sentido, la burocracia y la urbanización, así como la democracia tienen muchas causas y consecuencias<sup>56</sup>.

En esa visión, sería complejo identificar *un* factor que esté crucialmente vinculado con, o que «cause», una característica social compleja. En cambio, se considera que todas esas características (y esta es una suposición metodológica para orientar la investigación, no un punto fundamental) tienen una causalidad y consecuencias de múltiples variables. Esta idea puede ser aclararse por medio de un diagrama con algunas de las posibles conexiones que hay entre la democracia, las condiciones iniciales vinculadas con su aparición, y las consecuencias de un sistema democrático existente.



La aparición de un factor a ambos lados de la «democracia» supone que es una condición inicial de la democracia y que esta, una vez establecida, confirma esa característica de la sociedad, por ejemplo, un sistema de clase abierto. En cambio, algunas de las consecuencias iniciales de la democracia, como la burocracia, pueden tener, a su vez, el efecto de *socavarla*, como indican las flechas invertidas. La aparición de un factor a la derecha de la democracia no significa que esta «cause» su aparición, sino simplemente que la democracia es una condición inicial que favorece su desarrollo. Asimismo, la hipótesis acerca de que la burocracia es una de las consecuencias de la democracia no supone que esta sea la única causa, sino que un sistema democrático tiene el efecto de fomentar el desarrollo de un cierto tipo de burocracia, en otras condiciones adicionales, que debe ser declarado si la burocracia es el foco del problema que se investiga. El objetivo de este diagrama no es ser un modelo completo de las condiciones sociales generales que están vinculadas con el surgimiento de la democracia, sino ser un modo de aclarar el punto metodológico sobre la naturaleza de múltiples variables que tienen las relaciones en un sistema social total.

Así, en un sistema de variables múltiples, el foco puede ponerse en cualquier elemento y sus condiciones y consecuencias pueden ser expresadas sin la consecuencia de que hemos alcanzado una teoría completa acerca de las condiciones necesarias y suficientes de su surgimiento. Este ensayo no intenta crear una teoría *nueva* de la democracia, sino solo su formalización, así como la comprobación empírica de ciertos conjuntos de relaciones que fueron insinuadas por las teorías tradicionales con respecto a los sistemas sociales totales.

## Notas

\*Título original «Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy», *American Political Science Review*, Vol. 53, N.º 1, 1959, pp. 69-105. **Primera edición en inglés ©1959 American Political Science Review**, publicado por Cambridge University Press. Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

<sup>1</sup> El presente ensayo fue escrito como un aspecto de un análisis comparativo del comportamiento político en las democracias occidentales que fue respaldado por las becas de la División de Ciencias del Comportamiento de la Fundación Ford y el Comité sobre Política Comparativa del Consejo de Investigación de las Ciencias Sociales. Se reconoce con agradecimiento la ayuda de Robert Alford y de Amitai Etzioni. Originalmente, fue presentado en las reuniones de septiembre de 1958 de la Asociación Americana de Ciencia Política [American Political Science Association en la versión en inglés] en St. Louis, Misuri.

<sup>2</sup> Griffith, E. S., Plamenatz, J. & Pennock, J. R. (1956). Cultural Prerequisites to a Successfully Functioning Democracy: A Symposium, *The American Political Science Review*, Vol. 50, 101-137.

<sup>3</sup> Un ejemplo detallado de cómo un caso divergente y un análisis presenta la teoría puede encontrarse en Lipset, S. M., Trow, M. & Coleman, J. (1956), *Union Democracy*, Glencoe: The Free Press. Ese libro es un estudio de los procesos políticos dentro del Sindicato Tipográfico Internacional (ITU por su sigla en inglés), que tiene un sistema bipartidista a largo plazo con elecciones libres y una renovación frecuente de los cargos; por lo tanto, es la excepción más clara para la «ley de hierro de la oligarquía» de Robert Michels. Sin embargo, el objetivo de la investigación no era ser un informe sobre ese sindicato, sino el mejor medio disponible para comprobar y desarrollar la «ley» de Michels. El estudio solo podría haberse llevado a cabo a través de un esfuerzo sistemático para establecer una teoría básica y obtener hipótesis. La mejor forma de agregar conocimiento sobre el gobierno interno de las asociaciones voluntarias parece ser estudiar los principales casos divergentes. La teoría general se aclaró en el proceso de analizar las condiciones históricas y estructurales particulares que apoyan un sistema bipartidista en el ITU.

<sup>4</sup> Schumpeter, J. (1947), *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York: Harper and Bros., 232-302; Weber, M. (1946), *Essays in Sociology*, Nueva York: Oxford University Press, 226.

<sup>5</sup> Weber, M. (1949), *The Methodology of the Social Sciences*, Glencoe: The Free Press, 182-185; ver también Lipset, S. M. (Primavera de 1958), *A Sociologist Looks at History*, *Pacific Sociological Review*, Vol. 1, 13-17.

<sup>6</sup> Para conocer los esfuerzos sistemáticos recientes para especificar algunos de los mecanismos internos de la democracia, ver Janowitz, M. & Marvick, D. (1956), *Competitive Pressure and Democratic Consent*, Estudios Gubernamentales de Michigan, N.º 32, Departamento de Gobierno, Instituto de Administración Pública, Universidad de Michigan; y Dahl, R. A. (1956), *A Preface of Democratic Theory*, Universidad de Chicago, esp. 90-123. Para acceder a la discusión sobre los problemas del análisis interno de los sistemas políticos, ver Easton, D. (1957), *An Approach to the Analysis of Political Systems*, *World Politics*, Vol. 9, 383-400.

<sup>7</sup> Ver Weber, M. (1906). Zur Lage der burgerlichen Demokratie in Russland, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, Vol. 22, pág. 346 y sigs.

<sup>8</sup> El último requisito supone que ningún movimiento totalitario, fascista o comunista, recibió el 20 % de los votos durante ese periodo. En realidad, todas las naciones europeas del lado democrático del continuo tuvieron movimientos totalitarios que se aseguraron menos del 7 % de los votos.

<sup>9</sup> Por ejemplo, el historiador Arthur P. Whitaker ha resumido los criterios de los expertos en América Latina en que «los países que se han aproximado más al ideal democrático han sido (...) la Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay». Ver «The Pathology of Democracy in Latin America: A Historian's Point of View», *The American Political Science Review*, Vol. 44, 1950, 101-118. A ese grupo, le he agregado México. Este país les ha permitido la libertad de prensa, de reunión y de organización a sus partidos opositores, aunque existe mucha evidencia acerca de que no les da la oportunidad de ganar las elecciones, dado que los votos son contados por quienes están en el poder. La existencia de grupos de oposición, de elecciones reñidas y ajustes entre las diversas facciones del Partido Revolucionario Institucional que está en el poder introduce un elemento considerable de la influencia popular en el sistema. El esfuerzo interesante de Russell Fitzgibbon de garantizar una «evaluación estadística de la democracia de América Latina» basada en la opinión de varios expertos no es útil para los fines de este ensayo. Se les pidió a los miembros del jurado no solo que clasifiquen a los países como democráticos sobre la base de criterios puramente políticos, sino también considerar el «estándar de vida» y el «nivel de educación». Estos últimos factores pueden ser condiciones para la democracia, pero no son un aspecto de ella como tales. Ver Fitzgibbon, R. H. (1956), *A Statistical Evaluation of Latin American Democracy*, *Western Political Quarterly*, Vol. 9, 607-619.

<sup>10</sup> Lyle W. Shannon ha correlacionado los índices de desarrollo económico con si un país es autónomo o no y sus conclusiones son considerablemente las mismas. Dado

que Shannon no brinda detalles de los países categorizados como autónomos y no autónomos, no existe una medición directa de la relación entre los países «democráticos» y «autónomos». No obstante, todos los países analizados en este ensayo fueron elegidos sobre el supuesto de que una caracterización como «democrático» no tiene sentido para un país no autónomo y, por lo tanto, probablemente, todos ellos, ya sean democráticos o dictatoriales, caerían en la categoría «autónomo» de Shannon. Este autor muestra que el subdesarrollo está vinculado con la falta de autonomía; mis datos indican que, una vez que se logra la autonomía, el desarrollo todavía sigue relacionado con el carácter del sistema político. Ver Shannon (Ed.) (1957), *Underdeveloped Areas*, Nueva York: Harper, y también su artículo, «Is Level of Government Related to Capacity for Self-Government?», *American Journal of Economics and Sociology*, Vol. 17, 1958, 367-382. En el último ensayo, Shannon crea un índice compuesto de desarrollo usando algunos de los mismos índices, como los habitantes por médico, y que proviene de las mismas fuentes de las Naciones Unidas como aparece en los cuadros que siguen. El trabajo de Shannon no llegó a mi conocimiento hasta después de que este ensayo ya estaba preparado, de manera que los dos ensayos pueden considerarse pruebas separadas de hipótesis similares.

<sup>11</sup> Se debe recordar que esas cifras son medios, compilados de las cifras de los censos para los diversos países. Los datos varían mucho en materia de exactitud y no hay forma alguna de mediar la validez de las cifras compuestas calculadas, como las que aquí se presentan. La dirección coherente de todas estas diferencias, y su gran magnitud, es el principal indicio de su validez.

<sup>12</sup> En general, los politólogos han vinculado a la urbanización con la democracia. Harold J. Laski afirmó que «la democracia organizada es el producto de la vida urbana» y que, por lo tanto, era natural que haya «hecho su primera aparición efectiva» en las ciudades-Estado de Grecia, con su definición limitada de «ciudadano». Ver su artículo «Democracy», en la *Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. V, Nueva York: Macmillan, 1937, 76-85. Max Weber sostuvo que la ciudad, como un cierto tipo de comunidad política, es un fenómeno peculiarmente occidental y rastreó el surgimiento de la noción de «ciudadanía» a partir de los desarrollos sociales que estaban muy relacionados con la urbanización. Para conocer una declaración parcial de su punto de vista, ver el capítulo «Citizenship», en *General Economic History*, Glencoe: The Free Press, 1950, 315-338. Resulta importante señalar que, antes de 1933, la fortaleza electoral nazi era enorme en las comunidades pequeñas y en las zonas rurales. Berlín, la única ciudad alemana con más de dos millones de habitantes, nunca le dio a los nazis más del 25 % de los votos en una elección libre. El referente nazi, como el referente del poujadismo francés o del neofascismo italiano de la actualidad, era un residente de un pueblo pequeño o de un distrito rural que trabajaba por cuenta propia. Si bien los comunistas, como el partido de los trabajadores, son más fuertes en los vecindarios de la clase obrera de las grandes ciudades de los países, solo tienen una enorme fortaleza electoral en las naciones europeas menos urbanizadas, por ejemplo, Grecia, Finlandia, Francia e Italia.

<sup>13</sup> El patrón que indicó una comparación de los promedios para cada grupo de países es confirmado por los rangos (los extremos más alto y más bajo) para cada índice. La mayoría de los rangos se superponen, es decir, algunos países que están en la categoría baja con respecto a la política están más altos en cualquier otro índice que otros que están altos en la escala de la democracia. Cabe destacar que tanto en Europa como en América Latina, las naciones que están más bajas en cualquiera de los índices presentados en el cuadro también están en la categoría «menos democrático». Por el contrario, casi todos los países que están en la parte superior de cualquiera de los índices están en la clase «más democrático».

<sup>14</sup> Ver Dewey, J. (1916), *Democracy and Education*, Nueva York.

<sup>15</sup> Citado en Whitaker, A. P., *op. cit.*, 112; ver también Mannheim, K. (1950), *Freedom, Power and Democratic Planning*, Nueva York.

<sup>16</sup> Ver Smith, C. H. (1948), *Liberalism and Level of Information*, *Journal of Educational Psychology*, Vol. 39, 65-82; Trow, M. A. (1957), *Right Wing Radicalism and Political Intolerance*, Tesis doctoral, Universidad de Columbia, 17; Stouffer, S. (1955), *Communism, Conformity and Civil Liberties*, Nueva York, 138-9; Kido, K. & Suyi, M. (Enero de 1954), *Report on Social Stratification and Mobility in Tokyo*, (...). *Mobility in Tokyo, III: The Structure of Social Consciousness*, *Japanese Sociological Review*, 74-100.

<sup>17</sup> Dewey ha sugerido que la naturaleza del sistema educativo influirá en su efecto en la democracia y esto puede aclarar cuáles fueron las fuentes de inestabilidad en Alemania. El fin de la educación alemana, de acuerdo con Dewey, quien escribió en 1916, era «el entrenamiento disciplinario y no (...) el desarrollo personal». El principal objetivo era producir «la absorción de las metas y el significado de las instituciones existentes» y «la subordinación auténtica» a ellas. Este punto da lugar a cuestiones que no pueden ser tratadas aquí, pero indican la naturaleza compleja de la relación que existen entre la democracia y los factores que están muy vinculados, como la educación. Ver Dewey, *Democracy and Education*, *op. cit.*, 108-110. Además, sugiere cautela el sacar deducciones optimistas sobre la perspectiva de los desarrollos democráticos en Rusia sobre la base de la gran expansión de la educación que sucede allí hoy.

<sup>18</sup> Ceilán, que comparte con Filipinas y con Japón la distinción por ser los únicos países democráticos del sur y del lejano oriente de Asia en el que los comunistas son electoralmente poco importantes, también comparte con ellos la distinción por ser los únicos países de esa región en donde la *mayoría* de la población está alfabetizada. No obstante, cabe indicar que Ceilán tiene un partido trotskista bastante grande, que ahora es la oposición oficial y, si bien su nivel educativo es alto para Asia, es mucho más bajo que el de Japón o el de Filipinas.

<sup>19</sup> Un análisis de factores llevado a cabo por Leo Schnore, que se basa en datos de 75 países, demuestra esto (próximo a publicarse).

<sup>20</sup> Esta afirmación es «estadística», que necesariamente significa que habrá muchas excepciones a la correlación. Así, sabemos que las personas más pobres tienen más

probabilidades de votar por los partidos Democrático o Laborista en Estados Unidos y en Inglaterra. El hecho de que una gran minoría del estrato más bajo vote por el partido más conservador de esos países no desafía la propuesta de que la posición de estratificación es el principal determinante de la elección de partidos, dado el proceso causal de múltiples variables que está involucrado en el comportamiento de los pueblos o de las naciones. Claramente, las ciencias sociales nunca podrán dar cuenta (predecir) todos los comportamientos.

<sup>21</sup> Es estudio se informa en Lerner, D. (1958), *The Passing of Traditional Society*, Glencoe: The Free Press. Estas correlaciones provienen de los datos del censo; las principales secciones del estudio abordaron las reacciones a los medios de comunicación masivos y las opiniones sobre ellos, con deducciones acerca de los tipos de personalidad que son adecuados para la sociedad moderna y para la tradicional.

<sup>22</sup> *Ibidem*, 63. El índice de participación política era el porcentaje de votos de las últimas cinco elecciones. Esos resultados no pueden considerarse una verificación independiente de las relaciones presentadas en este ensayo, dado que los datos y las variables son prácticamente las mismas (ya que también están en el trabajo de Lyle Shannon, *op. cit.*), pero los resultados idénticos que usan tres métodos completamente distintos, el coeficiente phi, las múltiples correlaciones, así como los medios y los rangos, muestran, sin duda, que las relaciones no pueden ser atribuidas a los artefactos de los cómputos. También vale la pena señalar que los tres análisis fueron realizados sin conocerse entre ellos.

<sup>23</sup> *Ibidem*, 84-85.

<sup>24</sup> *Ibidem*, 87-89. Otras teorías de las áreas subdesarrolladas también han destacado la naturaleza circular de las fuerzas que mantienen un determinado nivel de desarrollo económico y social; y, en cierto sentido, este ensayo puede ser considerado un esfuerzo a ampliar el análisis del complejo de instituciones que constituyen una sociedad «modernizada» para la esfera política. La monografía no publicada de Leo Schnore, *Economic Development and Urbanization, An Ecological Approach*, relaciona las variables tecnológicas, demográficas y organizacionales (incluido el alfabetismo y el ingreso per cápita) como un complejo interdependiente. El volumen reciente de Harvey Leibenstein, *Economic Backwardness and Economic Growth* (Nueva York, 1957), ve al «subdesarrollo» dentro del marco de una teoría económica de «cuasiequilibrio», como un complejo de aspectos asociados y mutuamente de apoyo de una sociedad, e incluye las características culturales y políticas —el analfabetismo, la falta de una clase media, un sistema de comunicaciones rudimentario— como parte del complejo (ver págs. 39-41).

<sup>25</sup> *Ibidem*, 60. Lerner también se centra en ciertos requisitos de personalidad de una sociedad «moderna» que también pueden estar relacionados con los requisitos de personalidad de la democracia. Según él, la movilidad física y social de la sociedad moderna exige una personalidad móvil, capaz de adaptarse al cambio rápido. El desarrollo de una «sensibilidad móvil que está tan adaptada al cambio que la

renegociación del autosistema es su modo distintivo» ha sido el trabajo del siglo XX. Su característica principal es la *empatía*, denotar la «capacidad general para verse a uno mismo en la situación del otro, ya sea favorable o no» (pág. 49 y sigs.). Ya sea que esa característica psicológica resulta en una predisposición a la democracia (que implica una voluntad para aceptar el punto de vista de otros) o si está vinculada con las tendencias antidemocráticas de un tipo de personalidad de una «sociedad de masas» (que supone la falta de valores personales sólidos que tiene su origen en la participación gratificante) es una pregunta abierta. Posiblemente, la empatía, una actitud más o menos «cosmopolita», es una característica general de la personalidad de las sociedades modernas y otras condiciones especiales determinan si tiene o no la consecuencia de actitudes tolerantes y democráticas o el desarraigo y la anomia.

<sup>26</sup>. Ver Lipset, S. M. (Verano de 1958), *Socialism —East and West— Left and Right, Confluence*, Vol. 7, 173-192.

<sup>27</sup>. Tocqueville, A. (1945). *Democracy in America*, Vol. I. Nueva York: Alfred A. Knopf, Vintage Edition, 258.

<sup>28</sup>. Para conocer una discusión sobre este problema en un Estado nuevo, ver Apter, D. (1955), *The Gold Coast in Transition*, esp. Capítulos 9 y 13, Princeton University Press. Apter muestra la importancia de una burocracia eficiente, así como la aceptación de los valores burocráticos y de los patrones de comportamientos para la existencia de un orden político democrático.

<sup>29</sup>. Ver Lederer, E. (1940), *The State of the Masses*, Nueva York; Arendt, H. (1950), *Origins of Totalitarianism*, Nueva York; Horkheimer, M. (1947), *Eclipse of Reason*, Nueva York; Mannheim, K. (1940), *Man and Society in an Age of Reconstruction*, Nueva York; Selznick, P. (1952), *The Organizational Weapon*, Nueva York; Ortega y Gasset, J. (1932), *The Revolt of the Masses*, Nueva York.

<sup>30</sup>. Para conocer una excelente descripción del modo en que la pobreza abismal actúa para reducir la organización de la comunidad en el sur de Italia, ver Banfield, E. (1958), *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe: The Free Press. Los datos que existen de los estudios sobre las votaciones que fueron llevados a cabo en Estados Unidos, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Suecia muestran que entre el 40 % y el 50 % de los adultos de esos países pertenecen a asociaciones voluntarias; las tasas más bajas de participación son para las democracias menos estables, Francia y Alemania, y no para las más estables, Estados Unidos, Gran Bretaña y Suecia. Al parecer, esos resultados desafían la propuesta general, aunque no se pueden sacar conclusiones definitivas, dado que la mayoría de los estudios utilizaron categorías no comparables. Este punto necesita mayor investigación en muchos países. Para conocer los datos sobre esos países, ver los siguientes estudios: para Francia, Rose, A. (1954), *Theory and Method in the Social Sciences*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 74 y Gallagher, O. R. (Diciembre de 1957), Voluntary Associations in France, *Social Forces*, Vol. 36, 154-156; para Alemania, Reigrotski, E. (1956), *Soziale Verflechtungen in der Bundesrepublik*, Tubingen: J. C. B. Mohr, 164; para Estados Unidos, Wright, C. R. & Hyman, H. H. (Junio

de 1958), Voluntary Association Memberships of American Adults: Evidence from National Sample Surveys, *American Sociological Review*, Vol. 23, 287 y Scott, J. C. (1957), Membership and Participation in Voluntary Associations, id., Vol. 22, 315-326; Maccoby, H. (1958), The Differential Political Activity of Participants in a Voluntary Association, id., Vol. 23, 524-533; para Gran Bretaña, ver «Mass Observation», *Puzzled People*, Londres: Victor Gollanz, 1947, 119; y Bottomore, T. (1954), *Social Stratification in Voluntary Organizations*, en D. Glass (Ed.), *Social Mobility in Britain*, Glencoe: The Free Press, 354; para Suecia, ver Heckscher, G. (Diciembre de 1948), Pluralist Democracy: The Swedish Experience, *Social Research*, Vol. 15, 417-461.

<sup>31</sup>. Al introducir los sucesos históricos como parte del análisis de factores *externos* al sistema político, que forman parte del nexo causal en el que la democracia está involucrada, sigo una buena tradición sociológica y hasta una funcionalista. Como bien ha expresado Alfred Radcliffe-Brown: «... una “explicación” de un sistema social será su historia, donde la conocimos —la explicación detallada de cómo surgió, qué es y dónde se encuentra—. Otra “explicación” del mismo sistema se obtiene mostrando (...) que es una ejemplificación especial de las leyes de la psicología social u otro funcionamiento social. Los dos tipos de explicaciones no se contradicen, sino que se complementan», Radcliffe-Brown, A. R. (1935), On the Concept of Function in Social Science, *American Anthropologist*, New Series, Vol. 37, 401; para conocer una discusión detallada del papel del análisis histórico en la investigación sociológica, ver también Weber, M. (1949), *The Methodology of the Social Sciences*, Glencoe: The Free Press, 164-188.

<sup>32</sup>. *Op. cit.*, 251-252.

<sup>33</sup>. Walter Lippmann, al referirse a la supuesta mayor capacidad que tienen las monarquías constitucionales con respecto a las repúblicas de Europa para «mantener el orden con libertad», sugiere que esto puede deberse a que «en una república el poder gobernante, que está totalmente secularizado, pierde gran parte de su prestigio; es despojado, si se prefiere, de todas las ilusiones de la majestuosidad intrínseca». Ver su trabajo *The Republic Philosophy*, Nueva York: Mentor Books, 1956, 50.

<sup>34</sup>. Ver Almond, G. (1956), Comparative Political Systems, *Journal of Politics*, Vol. 18, 391-409.

<sup>35</sup>. Luethy, H. (1955). *The State of France*. Londres: Secker and Warburg, 29.

<sup>36</sup>. En el sur de los Estados Unidos, el problema racial constituye un desafío básico a la legitimidad del sistema y, en una época, provocó la ruptura del orden nacional. El conflicto reduce el compromiso que muchos sureños blancos tenían con las reglas democráticas hasta el presente. Gran Bretaña tuvo un problema similar durante el tiempo que la Irlanda católica fue parte del Reino Unido. El gobierno efectivo no pudo satisfacer a Irlanda. Las prácticas políticas de ambos bandos de Irlanda del Norte, Úlster, también demuestran el problema de un régimen que no es legítimo para un gran segmento de su población.

<sup>37</sup>. Para conocer un excelente análisis de la crisis permanente de la república austríaca que surgió del hecho de que los católicos y los conservadores la consideraban un

régimen ilegítimo, ver Gulick, C. (1948), *Austria From Hapsburg to Hitler*, Berkeley: University of California Press.

<sup>38</sup> Katherine Munro describe bien el problema de legitimidad de Francia: «Los partidos de derecha nunca olvidaron por completo la posibilidad de una contrarrevolución, mientras que los partidos de izquierda revivieron al militante de la Revolución en su marxismo o comunismo; ambos bandos sospechaban que el otro usaba a la República para alcanzar sus propios fines y de que solo eran leales en la medida en que les fuera beneficioso. Una y otra vez, esa sospecha amenazó con hacer que la República fuera inviable, dado que provocó la obstrucción tanto en la esfera política como en la económica, y, a su vez, las dificultades del gobierno socavaron la confianza en el régimen y en sus gobernantes», citado en Micaud, C. A. (1956), *French Political Parties: Ideological Myths and Social Realities*, en S. Neumann (Ed.), *Modern Political Parties*, Chicago: University of Chicago Press, 108.

<sup>39</sup> El vínculo que existe entre la inestabilidad democrática y el catolicismo también puede ser explicado mediante los elementos inherentes del catolicismo como un sistema religioso. La democracia exige un sistema de creencias políticas universalista en el sentido de que legitima diferentes ideologías. Además, se puede asumir que los sistemas de valores religiosos que son más universalistas en el sentido de poner menos énfasis en ser la única Iglesia verdadera serán más compatibles con la democracia que aquellos que asumen que tienen la verdad única. Esta última creencia, sostenida con mucha más firmeza por las iglesias católicas que por la mayoría de otras iglesias cristianas, hace que sea difícil para el sistema de valores religiosos ayudar a legitimar un sistema político que requiere, como parte de su sistema de valores básicos, la creencia de que se favorece mejor al «bien» a través del conflicto entre las creencias opuestas. Kingsley Davis ha afirmado que una iglesia católica del Estado tiende a ser incompatible con la democracia, ya que «el catolicismo intenta controlar muchos aspectos de la vida, fomentar demasiada rigidez del estatus y sumisión a la autoridad, y continuar siendo tan independiente de la autoridad secular que inevitablemente choca con el liberalismo, el individualismo, la libertad, la movilidad y la soberanía de la nación democrática». Ver su trabajo «Political Ambivalence in Latin America», *Journal of Legal and Political Sociology*, Vol. 1, 1943, reimpresso en Christensen (1951), *The Evolution of Latin American Government*, Nueva York, 240.

<sup>40</sup> Para conocer una exposición de la distinción entre los partidos de integración y los de representación, ver Neumann, S. (1932), *Die Deutschen Parteien: Wesen und Wandel nach dem Kriege*, Segunda Edición, Berlín. Neumann también ha distinguido entre los partidos de «integración democrática» (los partidos Católico y Social Democrático) y aquellos de «integración total» (los partidos fascistas y comunistas) en su capítulo más reciente «Toward a Comparative Study of Political Parties», en el volumen que editó: *Modern Political Parties*, Chicago: University of Chicago Press, 1956, 403-405.

<sup>41</sup> Ver Gulick, C., *op. cit.* Para conocer su fórmula posterior a la Segunda Guerra Mundial que acuerda con este antagonismo, ver Secher, H. P. (Septiembre de 1958), Coalition

Government: The Case of the Second Austrian Republic, *The American Political Science Review*, Vol. 52, 791.

42. Por supuesto, esta tendencia varía en relación con las comunidades urbanas y con el tipo de estratificación rural, entre otros. Para conocer una discusión sobre el papel de la homogeneidad vocacional y la comunicación política entre los agricultores, ver Lipset, S. M. (1950), *Agrarian Socialism*, Capítulo 10, «Social Structure and Political Activity», Berkeley: University of California Press. Para acceder a evidencia sobre las propensiones no democráticas de las poblaciones rurales, ver Stouffer, S. A., *op. cit.*, 138-9. El Instituto Nacional sobre Opinión Pública de Japón, Informe N.º 26, *A Survey Concerning the Protection of Civil Liberties* (Tokio, 1951) informa que los agricultores fueron por lejos el grupo ocupacional al que menos le preocupó las libertades civiles. Carl Friedrich al dar cuenta de la fortaleza del nacionalismo y del nazismo entre los agricultores alemanes señala factores similares: que «la población rural es más homogénea, que contiene un número más chico de desconocidos y de extranjeros, que tiene mucho menos contacto con los países y las personas del exterior y que, por último, su movilidad está mucho más limitada». Friedrich, C. (1937), *The Agricultural Basis of Emotional Nationalism*, *Public Opinion Quarterly*, Vol. 1, 50-51.

43. Tal vez, la primera declaración general sobre las consecuencias de las «presiones cruzadas» en el comportamiento individual y grupal pueda encontrarse en Simmel, G. (1956), *Conflict and the Web of Group Affiliations*, Glencoe: The Free Press, 126-195. Es un ejemplo interesante de discontinuidad en la investigación social que el concepto de presiones cruzadas fue utilizado por Simmel, pero tuvo que ser redescubierto independientemente en la investigación sobre las votaciones. Para acceder a una aplicación detallada del efecto que tienen las afiliaciones de múltiples grupos en el proceso político en general, ver Truman, D. (1951), *The Governmental Process*, Nueva York.

44. Ver Linz, J. (1958), *The Social Basis of German Politics*, Tesis doctoral, Columbia University.

45. Para conocer una exposición sobre la utilidad de la presión cruzada como un concepto explicativo, ver Berelson, B., Lazarsfeld, P. F. & McPhee, W. (1954), *Voting*, Chicago: University of Chicago Press. Para acceder a un intento de especificar las consecuencias de las membrensías de diferentes grupos para el comportamiento en las votaciones y a una revisión de la literatura, ver también Lipset, S. M., Linz, J., Lazarsfeld, P. F. & Barton A. (1954), *Psychology of Voting*, *Handbook of Social Psychology*, Vol. 2, Cambridge: Addison-Wesley.

46. Como expresa Dahl: «Si la mayoría de las personas de la sociedad se identifica con más de un grupo, hay cierta probabilidad positiva de que cualquier mayoría contenga personas que se identifican con la minoría amenazada para ciertos fines. Los miembros de las minorías amenazadas que fuertemente prefieren su alternativa les harán saber sus sentimientos a los miembros de la mayoría tentativa que también, en cierto nivel psicológico, se identifican con la minoría. Algunos de esos simpatizantes le quitarán su apoyo a la mayoría alternativa y esta se desmoronará». Ver Dahl, R. A. (1956), *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press, 104-5. Parsons señala que

«forzar demasiado las consecuencias de la diferencia política activa las solidaridades entre los adherentes de los dos partidos que existen en otras bases no políticas, de manera que las mayorías comiencen a defender a las minorías de su propio tipo que difieren de ellas en términos políticos». Ver el ensayo de Parsons «Voting and the Equilibrium of the American Political System», en el volume editado por E. Burdick & A. Brodbeck, *American Voting Behavior*, Glencoe: The Free Press, próximo a ser publicado.

<sup>47</sup> Clark, C. (1940). *The Conditions of Economic Progress*. Nueva York.

<sup>48</sup> Simmel, G., *op. cit.*, 191-194. Recientemente, Talcott Parsons ha planteado una cuestión similar, al indicar que uno de los mecanismos que evita una «escisión cada vez más marcada en el electorado» es la «participación de las votaciones con la estructura solidaria ramificada de la sociedad de tal modo que, aunque existe una correlación, no hay una conexión exacta entre la polarización política y otras bases de diferenciación». Parsons, *op. cit.*

<sup>49</sup> T. H. Marshall ha analizado el proceso gradual de incorporación de la clase trabajadora en el Estado durante el siglo XIX y lo ha considerado el logro de una «igualdad humana básica, asociada con la participación total en la comunidad, que no es coherente con una superestructura de desigualdad económica». Ver su libro breve, pero brillante, *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, 1950, 77. Aun cuando la ciudadanía universal abre el camino para desafiar el resto de las desigualdades sociales, también proporciona una base para creer que el proceso del cambio social hacia la igualdad continuará estando dentro de los límites del conflicto admisible en un sistema democrático.

<sup>50</sup> Para conocer una discusión sobre los patrones políticos en evolución de Ghana, ver Apter, D., *op. cit.* Para acceder a un análisis breve interesante del sistema «unipartidista» de México, ver Padgett, L. V. (1957), Mexico's One-Party System, a Re-evaluation, *The American Political Science Review*, Vol. 51 (1957), 995-1008.

<sup>51</sup> Cuando este ensayo estaba siendo editado para su publicación, ocurrió una crisis política en varios países pobres y analfabetos, que destacó nuevamente la inestabilidad del gobierno democrático en las áreas subdesarrolladas. El gobierno de Pakistán fue derrocado en forma pacífica el 7 de octubre de 1958 y el nuevo presidente autodesignado anunció que «la democracia tipo occidental no puede funcionar aquí en las presentes condiciones. Solo tenemos el 16 % de alfabetización. En Estados Unidos, tienen el 98 %» (publicación *Associated Press*, 9 de octubre de 1958). El nuevo gobierno procedió a abolir el Parlamento y todos los partidos políticos. Crisis similares ocurrieron, casi al mismo tiempo, en Túnez, Ghana y hasta en Birmania, que desde la Segunda Guerra Mundial ha sido considerado uno de los gobiernos más estables del Sudoeste Asiático, al mando del presidente U Nu. Guinea comenzó su vida como Estado independiente con un sistema unipartidista. Es posible que la aparición abierta de semidictaduras sin mucho «frente» democrático pueda reflejar el debilitamiento de los símbolos democráticos en esas áreas con el impacto de la ideología soviética, que equipara «democracia» con logro rápido y eficiente de

la «voluntad del pueblo» por parte de una élite educada, no con formas ni métodos políticos particulares.

52. Alexander, R. J. (1957). *Communism in Latin America*. New Brunswick: Rutgers University Press.

53. Pipes, R. (1955). Max Weber and Russia. *World Politics*, Vol. 7, 383.

54. Ensayo de Max Weber sobre «"Objectivity" in Social Science and Social Policy», *Methodology of the Social Sciences*, *op. cit.*, 72-93.

55. Las presuposiciones metodológicas de este enfoque con respecto a las correlaciones de variables múltiples y a las interrelaciones del comportamiento individual que tienen varias características sociales han sido presentados en Lazarsfeld, P. F. & Rosenberg, M. (Eds.) (1955), *The Language of Social Research*, Glencoe: The Free Press, 115-125 y en Hyman, H. (1955), *Survey Design and Analysis*, Capítulos 6 y 7, Glencoe: The Free Press. Ver también los anexos metodológicos de Lipset *et al.*, *Union Democracy*, *op. cit.*, 419-432 y Lipset, S. M. (1954), *The Political Process in Trade Unions: A Theoretical Statement*, en M, Berger *et al.* (Eds.), *Freedom and Control in Modern Society*, Nueva York: Van Nostrand, 122-124.

56. Este enfoque difiere del intento de Weber de rastrear los orígenes del capitalismo moderno. A Weber le preocupaba establecer que *un* factor precedente, una cierta ética religiosa, era crucialmente significativo en el síndrome de las condiciones económicas, políticas y culturales que llevaban al desarrollo del capitalismo occidental. Mi preocupación no es establecer la necesidad causal de un factor, sino el síndrome de las condiciones que, con mayor frecuencia, distinguen a las naciones que pueden ser empíricamente categorizadas como «más democráticas» o como «menos democráticas» sin suponer ninguna cualidad absoluta para la definición.



# Tipología de las instituciones estamentales de Occidente (1930)\*

Otto Hintze

---

Recientemente, la constitución estamental de los territorios alemanes ha sido objeto de un estudio minucioso y profundo; a pesar de las notables objeciones de Friedrich Tezner (*Technik und Geist der ständischen Verfassung*)<sup>1</sup> contra la manera de trabajar de los historiadores, que en parte merecen ser tomadas en consideración, se ha formado una *communis opinio* bastante firme. En cambio, el problema de una comparación de las constituciones estamentales europeas no ha sido nunca acometido en serio, ni entre nosotros ni en el extranjero, y considero que no es necesario volver siempre sobre el mismo tema, sino que debemos continuar nuestro camino. Entre las constituciones estamentales (que, a pesar de las dudas de Tezner, deben ser consideradas como el estadio anterior a las estructuras constitucionales modernas) se encuentra un fenómeno que es exclusivo del Occidente cristiano y no se halla en otros grandes círculos culturales de la historia universal. Este hecho demanda una explicación. Sin embargo, no quiero entrar aquí en este problema, lo reservo para otra ocasión y solo trataré la cuestión de la tipología de las constituciones estamentales de Occidente, es decir, si hay un tipo general de constitución estamental y de si dentro de este pueden distinguirse, como creo, tipos especiales para los diferentes grupos o zonas.

De la existencia de este tipo ideal depende, naturalmente, que esté o no justificado el tratamiento de las constituciones estamentales europeas como formaciones afines, es decir, convertirlas en objeto de un estudio

comparativo con perspectivas de éxito. Ahora bien, considero que la cuestión hay que responderla afirmativamente y que los rasgos fundamentales de dicho tipo general no difieren demasiado de los que nuestra investigación histórica ha determinado para los territorios alemanes. Podemos observar la esencia de la constitución estamental en que en una unidad política de dominación, ya sea que la denominemos reino o país, *los meliores et majores terrae*, es decir, los estratos sobresalientes de la población, «representan» comparativamente organizados la totalidad, el «país» o el «reino» frente al gobernante, lo que no solo significa una nueva analogía, sino también un estudio previo de la moderna representación popular del constitucionalismo contemporáneo, que se ha desarrollado en parte como su conclusión inmediata.

Desde luego es necesaria una salvedad en cuanto al empleo del concepto de «representación». Primero, en las constituciones estamentales, no es posible referirse a una «representación popular», pues el concepto moderno de pueblo, como colectividad capaz de actuar, no es aplicable a las condiciones del antiguo pasado; por ello suele hablarse de una representación del «país» o del «reino», y a veces también de la representación de la «nación», por la cual hay que entender, como en Polonia y en Hungría, la «nación noble». Segundo, el concepto de «representación» casi siempre se emplea en un sentido distinto a las estructuras constitucionales modernas. Se trata de una representación sobre la base de un mandato y, por lo tanto, de un negocio jurídico, mientras que en las constituciones estamentales por regla general, se trata de una representación basada en una concepción jurídica tradicional o incluso en una disposición jurídica, quizá introducida por medio de la voluntad del gobernante, sin una manifestación expresa de voluntad por parte de los representados. Estos son tenidos políticamente por incapaces —o al menos por *alieni juris*— que, en virtud del derecho vigente, son representados por elementos capaces, de la misma manera que una familia es representada por el cabeza de esta, o un menor por su tutor. Esto no siempre presupone una relación de dominación entre los estamentos y los representados, como tal vez sucede con los subordinados a la nobleza; también puede ocurrir que ciertos elementos, que son independientes desde el punto de vista jurídico privado, sean «representados» por otros frente al gobernante, en virtud de una concepción o disposición jurídica de esta índole. Desde luego, en la

constitución estamental, también se encuentra una representación basada en un mandato efectivo, no solo en el caso de las fundaciones piadosas y las ciudades, en las que siempre puede ser dudoso si se trata de un verdadero mandato o más bien de una representación legal, sino también en el caso de la nobleza en general y en especial, donde esta no suele hacerse presente hombre por hombre en las dietas del país o del reino, sino en la forma de representación de colectividades comunales, como en Inglaterra (donde los comitentes pueden incluso no pertenecer a la nobleza) o en Polonia, Hungría, Prusia Oriental, donde las comunidades o los círculos nobles aparecen como comitentes. Aun en estas comunidades, solo actúan como mandantes los estratos prominentes de la población, que no «representan» propiamente a la mancomunidad, sino que la «constituyen» directamente. En este sentido, la concepción que Tezner ha opuesto a la de George von Below y Felix Rachfahl tiene el buen sentido de no tratarla como una representación del país, sino de los estamentos, los cuales, tomados en su conjunto, «son el país». Cuando el derecho los señala como representantes del país, esto significa que ha dotado a estos mismos estratos estamentales de privilegios, en virtud de los cuales solo ellos son considerados como elementos políticamente independientes y con justo título.

Llegamos así a otra característica de la constitución estamental, que señala su diferencia fundamental con la constitución moderna del constitucionalismo (*modernen Konstitutionellen Verfassung*): lo que desde Otto von Gierke se conoce como «dualismo» del orden estamental. Este dualismo, que caracteriza a las constituciones de los países alemanes, se encuentra también en otras partes en todas las constituciones estamentales. Se caracteriza porque el Estado estamental, si se quiere llamarlo así, no solo por la falta de la unidad y del hermetismo del Estado moderno, en particular la unidad del poder estatal, sino que consiste en dos mitades simultáneas, una principesca y otra estamental, las cuales no aparecen todavía como órganos de una y misma personalidad estatal, dado que este concepto moderno del Estado no existía en la Edad Media. Ello se funda, a su vez, en que el antiguo Estado estamental es una unión política de dominación con una estructura más o menos patrimonial, ya haya surgido esta estructura en virtud del régimen feudal, ya haya existido anteriormente de otro modo. Existe una profunda y extraña mezcla de concepciones e instituciones de derecho público y de derecho privado, o quizá formulado

con más propiedad, el derecho público no se ha particularizado con claridad frente al derecho privado, que mana de fuentes patriarcales o feudales, y no ha alcanzado aún la posición dominante característica del Estado moderno. El Estado y el derecho siguen interfiriéndose muchas veces. No se logra un derecho de ciudadanía general e igual. Más bien la desigualdad jurídica, el derecho de privilegios, domina en lugar del principio de la igualdad jurídica ciudadana. Todas las facultades políticas están basadas en privilegios, tanto si se trata de personas singulares o corporaciones como de cuerpos estamentales en su totalidad. El mismo poder de dominación aparece como un privilegio, como una «prerrogativa». Esta es la base jurídica de la constitución estamental, mientras que la desigualdad económica y social constituye su base fáctica. Pero al derecho corresponde una obligación y una prestación para el país o el reino. Los estratos más poderosos militar y financieramente de la población son los que alcanzan una posición en los estamentos del reino o los países. Su significación no descansa en que limitan el poder del gobernante y lo obligan a respetar sus privilegios, sino también y principalmente en que lo apoyan con su consejo y su nación en los *ardua negotia regni*. En determinadas circunstancias, no solo se arrojan el derecho de resistencia —declarado abiertamente o no—, sino también el de participar en el gobierno, tanto en los asuntos que les interesen por razón de sus privilegios como por causa del país o del reino. No existe ninguna regla fija en el Estado estamental con el fin de medir la participación de los estamentos en los poderes del gobierno. Se basa en la práctica, en las circunstancias y, sobre todo, en las cambiantes relaciones de poder entre ambas partes. Tanto está la preponderancia en el gobernante, tanto está en los estamentos, y también encontramos con frecuencia una situación de equilibrio inestable y duradero. La constitución estamental descansa, por lo tanto, en un sistema bipolar. Un polo es la corte del rey, en la alianza de los estamentos con él, en la dependencia de los estamentos respecto de su poder. El otro polo es el país, en las esferas locales de dominación de los mismos estamentos, en la alianza corporativa de unos con otros. Tanto resplandece la vigorosa energía del polo gobernante como se acumula en el corporativo. Los estamentos se encuadran en la unión dominadora establecida por el rey o por el príncipe; su unión aparece como una corporación coactiva. Pero también actúan a través de coaliciones o confederaciones libres, sin el gobernante o incluso en contra de él. En la vieja Bohemia, en Polonia, en Hungría, durante el *interregnum*, la unión

estatal descansa directamente sobre esas confederaciones. Al respecto existe una diferencia entre los distintos países: en Francia y en los países alemanes, en general, predomina el factor gobernante; en Inglaterra, en Escandinavia y en el Oriente, predomina el factor corporativo. Una mitad se inclina al absolutismo, la otra mitad hacia el parlamentarismo.

Llegamos entonces a la tesis que quiero plantear sobre la base de consideraciones comparativas: dentro del tipo general de constitución estamental que he tratado de bosquejar, pueden diferenciarse dos tipos o grupos típicos especiales, los cuales, de acuerdo con sus rasgos morfológicos, distingo como sistema bicameral (no en el sentido moderno) y sistema tricursal. También estos son tipos ideales, que no se realizan en plenitud en ninguna parte, pero hacia los que es posible orientarse para comprender mejor las manifestaciones de la realidad histórica. Son dos tipos distintos, que se diferencian entre sí por su estructura morfológica, pero también por su función política y por la tendencia de su desarrollo. Intentaré describirlos y, en la medida de lo posible, analizaré sus condiciones históricas.

El primer tipo se caracteriza por el sistema bicameral de la representación estamental del país y el segundo, por el sistema tricursal. El representante principal del primero es Inglaterra, el del segundo es Francia. En general, los países periféricos que rodean el núcleo del antiguo Imperio carolingio: los Estados nórdicos, Polonia, Hungría y Bohemia forman parte del primer tipo. Luego hablaremos de excepciones e irregularidades. Además de Francia, los países de la Corona de Aragón y Nápoles-Sicilia pertenecen al segundo tipo. Castilla se acerca más al primer tipo, aunque sin estar incluida completamente. Al tipo francés también pertenecen los Estados territoriales alemanes, mientras que el Imperio, con su constitución imperial estamental, responde más al primer tipo, a pesar de numerosas peculiaridades. Entre los territorios alemanes, a su vez, es necesario distinguir entre los que están ubicados a la izquierda del Elba y, por lo tanto, la antigua metrópoli alemana, y los que se han formado sobre suelo colonial al este del Elba, en territorio originalmente eslavo y en las proximidades de formaciones estatales eslavas. Los territorios alemanes orientales muestran una inclinación hacia el tipo bicameral, en tanto que los alemanes occidentales muestran en forma pronunciada el tipo tricursal,

como los Estados Generales y Provinciales de Francia.

Por lo tanto, podemos afirmar que espacial y geográficamente los dos tipos de constituciones estamentales se distinguen según el punto de vista histórico de pertenencia o no pertenencia al antiguo Imperio carolingio. La excepción representada por Nápoles y Sicilia se explica por el hecho de que en estos países las constituciones estamentales se han configurado bajo la influencia de dinastías extranjeras, de los Anjou y de los aragoneses, imitando el modelo de Francia y Aragón, respectivamente. La excepción que representa la constitución imperial alemana nos lleva a otro punto de vista importante.

Estos dos tipos no solo se encuentran histórico-geográficamente el uno junto al otro, sino que también están interrelacionados desde el desarrollo histórico. Desde este punto de vista, el tipo inglés del sistema bicameral es en realidad el más antiguo, el originario. El Imperio alemán, en su constitución antigua, mantenida en lo fundamental, pertenece al tipo bicameral, si bien con muchas particularidades relativas a su magnitud y su disolución; en cambio, los países territoriales en los que se disolvió, esto es, las formaciones estatales más recientes y modernas, pertenecen al tipo tricursal. También en Francia en un principio se observa una tendencia a la formación del tipo bicameral; solo desde el siglo xv se sigue decididamente la vía del tipo tricursal. Así se entrecruzan los dos puntos de vista de la ordenación: el histórico-geográfico y el históricoevolutivo.

Quiero indicar además que la división histórico-geográfica de ambos tipos de constitución estamental se corresponde en lo fundamental con la que expuse antes para los países con administración puramente burocrática y para los países con autonomía local en las grandes mancomunidades comunales o, al menos, con importantes conatos de esta<sup>2</sup>. Por último, es necesario observar que también las formas de gobierno del absolutismo y del parlamentarismo, como se han configurado antes del siglo xix, en lo esencial siguen la distinción de los tipos bicameral y tricursal.

En consecuencia, y conforme a su contenido, los dos tipos de constitución estamental pueden describirse de la manera que a continuación se indica, teniendo en cuenta que el marco general de la constitución estamental es

dado por supuesto y que también se trata de tipos ideales puros, que quizá no se realizan plenamente en ninguna parte, pero que pueden encontrarse en todas las manifestaciones históricas concretas.

El primer tipo halla su más perfecta realización en Inglaterra. Se caracteriza morfológicamente por la organización de la representación popular en dos cámaras, una de las cuales abarca el estrato superior de las clases privilegiadas, incluyendo los elementos espirituales y los temporales de estas, es decir, los prelados y barones, el alto clero y la alta nobleza. Como clero, se consideran los obispos y los abades de los grandes monasterios; en los países con una constitución feudal bien establecida, originalmente se considera alta nobleza a la que ha recibido su feudo del rey (los *in capite tenentes* de los documentos ingleses); pero el derecho feudal no ha sido en absoluto lo único que ha decidido para la elección de este estrato más altamente privilegiado, ya que en Inglaterra solo se hicieron para los *majores in capite tenentes*, esto es, solo los que ostentan mayores propiedades y mayor importancia y poder políticos. Esta característica es crucial en los países que no tienen un régimen feudal plenamente desarrollado, como Suecia, Polonia y Hungría. Esta cámara alta aparece originalmente como el gran Consejo del Rey, el *magnum consilium*, que solo es convocado de tiempo en tiempo, pero cuyo núcleo firme lo forman los grandes funcionarios aristócratas de la corte, que están siempre al lado del rey. Este *magnum consilium* es al mismo tiempo asamblea judicial y órgano de gobierno. Se aplica tanto al Consejo Real de Dinamarca, Noruega y Suecia como al Consejo de grandes funcionarios rurales (Voivodas y Castellanos) de Polonia, surgido del antiguo *wiec* de los países singulares y que desde el siglo xvi se denomina Senado, así como también a la asamblea de la alta nobleza húngara, que posteriormente se denomina Consejo de Magnates. En todos estos sitios, como en Inglaterra, los prelados integrantes del alto clero se sientan junto a los dignatarios laicos, como consejeros naturales del rey para la justicia y la administración. Una única diferencia se encuentra entre Inglaterra y los demás países: en Inglaterra el consejo permanente del rey, el *continual council*, juntamente con las autoridades centrales del *Exchequer* y el tribunal supremo de justicia, se ha separado más tajantemente de esta asamblea de consejeros, mientras que en los países nórdicos, los grandes funcionarios de la corte —en Polonia los llamados ministros y en Hungría el palatino— y otros funcionarios

de la corona constituyen siempre un componente de esta asamblea. En todas partes, rigen estas asambleas de magnates, que forman el sector más antiguo, los cimientos del sistema de representación estamental, en su origen como una representación de todo el país; con el transcurso del tiempo, se les ha negado este carácter, primero y con mayor vigor en Inglaterra, donde el *modus tenendi parliamenta* atribuye a los barones de la Cámara alta solamente la representación de su propia persona y de sus subordinados a mediados del siglo xiv. De un modo similar ocurre en los demás países, aunque en ellos toma mayor fuerza el carácter de consejeros reales efectivos de los magnates. En Bohemia, el sistema bicameral no se manifiesta con tanta claridad, porque el estamento de los caballeros, que encontramos a la cabeza de la representación del país y que tiene una posición muy semejante a la del *magnum consilium* del rey, necesita del complemento del clero. Esta excepción se basa en que el clero de Bohemia estaba menos abundantemente dotado de bienes y era convocado por el rey casi siempre para negociaciones especiales; aunque fundamentalmente por esto, en la época de los husitas (de gran importancia para la formación de la constitución estamental), el estamento de los caballeros, que tenía tendencias husitistas, no pudo hacer causa común con el clero. En Castilla y León, las Cortes se remontan a las asambleas de prelados y grandes (duques, condes, marqueses, ricos hombres) originalmente convocadas por el rey. Pero aquí se formó una propia Cámara alta cerrada de prelados y grandes, principalmente porque ambos elementos estaban exentos de tributos y no eran tenidos en consideración para la aprobación de estos. No solo en la época de Carlos V, sino también de Fernando e Isabel, los Reyes Católicos, los grandes de Castilla y los prelados habitualmente permanecen alejados de las Cortes. La baja nobleza careció de representación en las Cortes en Castilla; los hidalgos nunca alcanzaron la categoría de estamento imperial, como tampoco en Alemania tuvieron la de caballeros. En este aspecto se observa una cierta analogía entre Castilla y el Imperio alemán, aunque en este último los prelados siempre permanecieron en estrecha relación con la alta nobleza (fundamentalmente, con el estamento principesco), tanto en el Colegio de los Príncipes como en el de los Electores, que se separó de la Cámara alta de los príncipes como una Cámara primerísima. La separación del Colegio de Electores en la Dieta imperial alemana tuvo por base, como es sabido, el que a tal corporación le fue cedido el derecho exclusivo de elección del rey a finales del siglo XIII. En los reinos electivos, este derecho

pertenecía, por lo general en un principio, a la asamblea de magnates en su totalidad y más tarde pasó a la representación popular, si no totalmente, al menos nominalmente, como en el Norte, en Polonia y en Hungría.

La Cámara de los magnates, del alto clero y de la alta nobleza se contrapone a una asamblea de los demás estamentos privilegiados, que es tenida en un sentido eminente como la representación del país o del pueblo, carácter que, como se ha dicho, o le es negado o no le es atribuido expresamente a la asamblea de los magnates. La formación de esta representación del país propiamente dicho es muy diversa. Solo queda en pie la de la Cámara baja inglesa, en la que los representantes de los condados y las ciudades se reúnen en *una* asamblea. Esta formación está basada, en última instancia, en que la baja nobleza de Inglaterra, los caballeros de los condados, se desprendió pronto de su carácter militar y feudal, y se mezcló con los elementos acaudalados de los vecinos libres no caballeros y de la burguesía urbana. Esta *gentry* actuó, como es sabido, en la administración autónoma de los condados junto con los burgueses de las ciudades, que también pertenecían a las mancomunidades comunales de los condados, aun cuando un número de ciudades se constituyeron en corporaciones especiales y les fue otorgado el privilegio de una representación especial en el Parlamento. Característica de Inglaterra, esta mezcla de ciudades no se encuentra en ninguna otra parte. En Hungría, cuya Constitución muestra el mayor número de analogías con Inglaterra —prescindiendo de las bases sociales—, en la Cámara baja, junto a los representantes de los condados también, tienen asiento los procuradores de las ciudades libres de realengo. Sin embargo, ni su número ni su importancia son tan grandes como en Inglaterra, y el carácter de esta cámara es predominantemente noble. En Polonia, las ciudades solo están representadas en la Dieta real con carácter excepcional y no regular, pues la segunda cámara está reservada exclusivamente a la nobleza, en especial a la baja nobleza no titulada, que aparece como *nuntii terrarum*, representantes de los países o los distritos que forman las comunidades nobiliarias. Esta representación del país o del pueblo bajo la forma de representaciones de grandes mancomunidades comunales constituye un elemento común de estos países con Inglaterra. En Bohemia, el estamento noble, el estamento de los caballeros (que está separado del estamento de los señores), es el que representa los distritos, que también aquí forman grandes mancomunidades comunales nobiliarias.

Junto a ellos están los representantes de las ciudades de realengo, completamente separados de la nobleza caballeresca. Tanto en Castilla como en el Imperio alemán, frente a la representación de la alta nobleza, no hay, como se ha dicho, ninguna representación de la baja nobleza, sino únicamente una representación de las ciudades. Estos dos elementos, alta nobleza y ciudades (en Castilla, los grandes y los municipios; en el Imperio alemán, los príncipes y las ciudades imperiales libres), se hicieron tan fuertes y poderosos que el estamento intermedio entre ambos, el de la baja nobleza (en Castilla, los hidalgos; en Alemania, los caballeros imperiales), no logró una representación estamental. Con ello guarda también relación el hecho de que en estos dos países faltan las grandes mancomunidades comunales. En España, su formación tropezó con la enemistad constante entre los grandes y los municipios, constituyendo los primeros una especie de señores territoriales y los últimos una especie de Estados-ciudades, de una manera muy semejante a los príncipes y las ciudades imperiales de Alemania, con la única diferencia de que en España no pudieron alcanzar la misma medida de autogobierno que casi disolvía la unidad política.

Los Estados nórdicos ocupan una posición especial: desde las postrimerías de la Edad Media, junto con el Consejo real, surge una representación estamental del país conforme al tipo tricursal, que en Suecia se amplió a un sistema cuatricursal como consecuencia de la participación de los campesinos. En este país, desde 1560 hasta 1660, esta nueva Dieta nacional compite con las antiguas Dietas comarcales, que antes habían servido para la aprobación de tributos. Durante algún tiempo pareció llegarse a una alianza orgánica entre la Dieta imperial y las Dietas territoriales, pero finalmente no sucedió. La nobleza comparece en la Dieta imperial fundamentalmente *viritim*, no a través de representantes de las comarcas como correspondería al sistema bicameral. Solo el clero, las ciudades y los campesinos enviaban representantes. En 1660, se prohíbe que sigan celebrándose Dietas territoriales; en lo sucesivo, la aprobación de los tributos corresponde a la Dieta imperial. Junto con esta, en un principio, el Consejo real conservó su antigua posición, pero después del golpe de Estado de Carlos XI en 1680, se eliminaron el Consejo real y la vinculación secular de los funcionarios de la Dieta con los cargos del Consejo real. Se produjo una transformación del antiguo tipo bicameral en un tipo moderno tricursal o cuatricursal, el que se acompaña con la implantación

de una constitución burocrática de gobierno y con la tendencia hacia el absolutismo. Las Dietas imperiales ya no son convocadas bajo Carlos XII, dado que se implanta un absolutismo militar-burocrático según el modelo continental. La reacción operada después de la muerte de Carlos XII, con la llamada «era de libertad» de 1721 a 1772, un gobierno parlamentario, pero no con un parlamento compuesto por dos Cámaras, sino con una Dieta imperial cuatricurial en la que la baja nobleza era el elemento predominante. El Consejo real queda ahora simplemente como una comisión de gobierno de este parlamento. Gustavo III rompió el domino parlamentario de la nobleza y recolocó a la corona en una posición más fuerte, aunque el antiguo sistema no fue restablecido. En Suecia se realizó una transformación del primer tipo al segundo, con algunos residuos del primero. En Dinamarca, el cambio fue más completo y más suave, y finalizó terminó en 1660 con la supresión del Consejo real en 1660 y con la introducción de un absolutismo constitucional, mediante la llamada Ley del Rey, en 1665.

El segundo tipo, el sistema tricurial, tuvo en Francia comienzos semejantes a los que observamos en Inglaterra. El Parlamento de París era una asamblea cortesana de naturaleza muy similar a aquella de la que derivó el Parlamento inglés de prelados y barones. Estaba integrado por los mismos elementos: el alto clero y la alta nobleza; entre estos se particularizó una élite, que se corresponde tal vez con los electores alemanes: los *pairs* de Francia. También ellos formaban parte, ante todo, del Parlamento. El Parlamento de París (en un inicio no tenía sede permanente en París, esta se estableció en 1319) es simultáneamente asamblea consultiva y corte de justicia, como el inglés. Parece ser que hasta el nombre pasó de Francia a Inglaterra. En el siglo XIV se produce la transformación: el Parlamento de París se convierte en un mero tribunal de justicia, en un tribunal permanente de la corte del rey con vocales, entre los cuales adquirieron más y más predominio los juristas profesionales, clérigos y laicos, hasta que finalmente se separaron por completo los figurantes aristócratas e incluso los altos clérigos —como consecuencia de la racionalización de la administración de justicia y del fortalecimiento de la organización administrativa monárquica en general— de la burocratización que se iniciaba de las funciones del Estado. Es también importante el trasfondo de la configuración estatal

sobre el que se desarrolla este proceso, que consiste en la paulatina absorción de los poderes territoriales por la corona, perfilándose así el Estado unitario francés. Los antiguos *pairs*, los antiguos grandes vasallos autárquicos de la corona, desaparecen, siendo sustituidos por nobles titulados independientes. El concepto de alta nobleza perdió su significación política. En los Estados Generales y en los Provinciales, solo había la *noblesse*. En el siglo xiv, el Parlamento podía valer como mucho como un *Magnum Consilium Regis*. Los Estados Generales del siglo xiv se celebraron, por lo general, en la *Grande Chambre* del Parlamento de París. En el siglo xv, cesó incluso esto. La conexión orgánica del Parlamento con los Estados se disolvió. Como recuerdo de ello, se conservó el derecho de registro de las leyes y quejas. En 1614, luego de la disolución de los Estados Generales, revivió la pretensión del Parlamento de París de ser considerado como una especie de representación popular; pero esto no tuvo consecuencias de importancia. En 1789, se volvió al sistema tricursal, transformado en una representación popular moderna por vía revolucionaria.

Las fuerzas que han actuado en este proceso son de muy diversa naturaleza. Algunas aparecen especialmente claras y localizadas muy al comienzo del efecto disolvente del régimen feudal, en este caso plenamente formado, y de toda la formación estatal resultante. Aquí, como en Alemania, el feudalismo ha conducido a la formación de Estados territoriales, en tanto que en Inglaterra subsistió la antigua constitución por condados, sin resultar afectada por el régimen feudal. En estos principados vasállicos se han formado, por todas partes, estamentos territoriales que, dado que no existía un estamento de alto clero ni de la alta nobleza, o al menos no con fuerza suficiente, se articularon según el sistema tricursal. Esto sucedió en Francia y más tarde en Alemania, aunque esta forma de configuración del Estado fue superada por una política de realeza vigorosa y concentrada sobre Francia, que además se apoyaba en el derecho feudal vigorosamente ejercido (*felonie y droit de déshérence*), en el derecho romano y en los legistas, y que creó una organización administrativa burocrática.

Los comienzos de esta organización administrativa racionalizada tuvieron lugar en la Europa Occidental y Central en el siglo xii. El primero en impulsarla parece haber sido el emperador Federico I; los Hohenstaufen

intentaron implantarla tanto en los dominios de su dinastía como en los dominios imperiales y en especial en Italia. En simultáneo, comienza en Francia, en particular desde Felipe Augusto, y en Italia meridional, especialmente con Roger II. El Estado normando de Italia meridional se convierte, bajo su reinado y el del emperador Federico II, en modelo de organización administrativa burocrática. Quizá había dado el ejemplo la Administración racional de los grandes señoríos eclesiásticos; los *prévôts* franceses parecen así indicarlo. Pero la conexión de la revivificación del derecho romano en la época de Federico II es innegable. De allí no provienen las instituciones, pero sí el espíritu de la objetividad racional y la vigorización de la conciencia del gobernante y su liberación del círculo de concepciones feudales.

Desde fines del siglo xv, el Imperio alemán ya no pudo aprovechar esta nueva era de la administración, la cual favoreció únicamente a los príncipes territoriales, que edificaron y organizaron sus países con ayuda de los estamentos, pero con un espíritu opuesto a los principios feudales. En Francia, sin embargo, el reino se benefició con esta oportunidad. En adelante, los Estados Generales fueron más instrumento de la política monárquica que una limitación de ella. Desde un principio se opusieron a la creciente organización de la burocracia real. En la esfera del principal sector de la monarquía administrada centralizadamente, los Estados Generales desplazaron, y en cierto modo absorbieron, a las formaciones estamentales provinciales. Incluso fuera de esta esfera, en las provincias estamentales, la Administración real se abrió paso de un modo incontenible y puso en sus manos el funcionamiento del Estado. En esta nueva organización monárquica, también pudo ser utilizado de nuevo el régimen feudal como un momento de la vigorización monárquica, impidiéndose en este caso sus efectos disolventes. En lo esencial, encontramos el mismo desarrollo de la constitución estamental en los países de la corona de Aragón, en Nápoles y Sicilia, y en los territorios alemanes. En los países aragoneses, nunca hubo Estados Generales<sup>3</sup>: los tres países —Aragón, Cataluña y Valencia— tuvieron siempre representaciones estamentales separadas. Domina el sistema tricursal aquí y, en las Cortes de los países, aparecen incluso los hidalgos. No existen mancomunidades comunales a representar; la nobleza tiene una estructura estamental personal. En Aragón muchas particularidades explican que también aquí hubiera podido desarrollarse el sistema tricursal

a partir de un sistema bicameral más antiguo. Los Ricos hombres forman una especial curia señorial que está situada por encima de las tres curias habituales. La célebre fórmula arrogante del juramento de fidelidad, que la leyenda remonta al siglo XI, pero que no se transmite hasta 1462, dice que los estamentos igualan en dignidad al rey, en poder lo superan entre todos juntos y solo lo reconocen como señor y rey bajo la condición de que observe sus fueros: «¡si no, no!». Pero estas arrogantes palabras no les impidieron doblegarse ante el poder monárquico arbitrario de los Reyes Católicos y sus sucesores hasta Felipe II. La peculiar institución del Justicia, que recuerda al gran justiciario siciliano-normando, es un residuo del antiguo *Magnum Consilium*, que también aquí tuvo que existir. Como persona de confianza del rey y guardián de los privilegios territoriales estamentales, ocupa una posición mediadora entre los señores y los estamentos, como la que a veces ha tenido en otras partes también el gran Consejo.

En Nápoles y Sicilia, bajo Federico II se amplió ocasionalmente la *Magna Curia* del rey con las grandes asambleas de notables convocadas por el rey, aunque solo había que tomar en consideración sus leyes y ordenanzas. Después de 1233, también las quejas debían presentarse a ellas, pero esto no llegó a aplicarse, porque el inmenso recelo ante los poderes burocráticos. En todo caso, estas asambleas de notables pueden ser consideradas como el peldaño anterior al parlamento propiamente dicho, que en Nápoles no hace su aparición hasta 1283, bajo los Anjou, y en Sicilia, bajo los reyes aragoneses.

En los territorios alemanes, los estamentos nacieron y crecieron con la configuración estatal territorial, de manera análoga a la de Francia. También aquí pueden ser considerados en cierto sentido como una creación de los señores territoriales, aunque existe una diferencia entre los distintos territorios y los distintos tiempos acerca de la medida de la independencia estamental. Los dos polos del principio dominador y del principio corporativo se han hecho valer con diferente vigor y en una relación diferente según las épocas y los países. En conjunto, sin embargo, el principio de la unificación solo adquiere una importancia secundaria, y los estamentos territoriales alemanes aparecen más como corporaciones coactivas que como unificaciones voluntarias. Tampoco aquí ha podido tener consecuencias disolventes el régimen feudal, que pronto fue

completamente eliminado de la Administración territorial principesca y que ha servido por ello para la vigorización del poder señorial. La enajenación de los derechos mayestáticos de los señores, que muchas veces dio a los estamentos una posición fuerte como autoridades locales, es una cuestión en sí misma, que no se funda en un nexo feudal. Puede decirse que en la historia constitucional alemana, el régimen feudal actuó en un doble y contrapuesto sentido. Por un lado, disolvió la unidad de los súbditos del Imperio y permitió el nacimiento de los principados territoriales. Por otro lado, dentro de estos y en manos de príncipes más fuertes e inteligentes, fueron útiles para reprimir a la nobleza y habituarla a servir al Estado. Desde el siglo XIII, los vasallos más jóvenes de los territorios pasaron por la escuela de la ministerialidad principesca que, en virtud de la institución de la caballería, se convirtió en un nuevo estamento de vasallos. Estos nuevos vasallos tuvieron más tarde, como funcionarios y oficiales, una gran significación para los países alemanes, especialmente para Prusia. Es sabido que Bismarck se sentía aún como vasallo del rey, de acuerdo con el sentido de la antigua nobleza militar prusiana.

Es interesante señalar que en los territorios alemanes se encuentra un predecesor de los estamentos rurales, que recuerda al *Magnum Consilium* del primer grupo. Las asambleas de los estamentos rurales del siglo XV, en muchos territorios, especialmente en el siglo XIV, fueron precedidas por un gran «consejo jurado» del señor, que no tenía propiamente un carácter funcional, sino que expresaba una comisión de la nobleza convocada de tiempo en tiempo. En los territorios del clero, estaban representados los tres estamentos. Hans Spangenberg demostró que es un fenómeno muy difundido. Luschin von Ebengreuth fue el primero en aludir a ello (1897), al ver en él precisamente un estado de transición a la era de las Dietas territoriales. Spangenberg no ha querido reconocerlo, pero sus objeciones solo se dirigen contra la aceptación por Luschin de que, junto a este *consilium juratum* de los señores territoriales, existió un Consejo permanente especial de estos señores. De hecho, esto no se ha probado para todas partes, pero es muy posible que haya que considerar como núcleo de este *consilium juratum* a los funcionarios ordinarios de la corte. En Brandeburgo, el «consejo jurado» parece estar integrado por la nobleza todavía en el siglo XV, por lo que difícilmente puede distinguirse dónde termina este y dónde comienzan las Dietas señoriales.

Esta manifestación tiene en común con las otras que se observa una cierta inclinación del sistema tricursal a conservar algunos remanentes del antiguo sistema bicameral en los territorios de Alemania oriental. Su expresión más clara es Prusia oriental, donde, junto a la primera cámara de señores y consejeros territoriales, hay una segunda, en la que aparecen los diputados caballerescos de los departamentos (distritos) y los diputados de las ciudades. Aquí podría haber influido el ejemplo de Polonia. Sin la misma claridad, pero reconocible, es el sistema bicameral en Sajonia, donde la cámara de miembros vasállicos en primer grado (*Schriftsassen*) aparece junto a la de miembros por el cargo (*Amtsassen*). En Silesia, observamos lo mismo, dado que la «Dieta de los príncipes» abarcaba la representación estamental territorial de todo el país, los principados hereditarios y particulares, todos los señoríos libres y los representantes de las ciudades privilegiadas. Bohemia adopta una posición intermedia entre los países periféricos no alemanes y los territorios alemanes orientales. Luschin expresó la sospecha de que la institución del *consilium juratum* de los señores austríacos fue transmitida a Austria, en la época de Otokar quizá, según el modelo del antiguo *Kmetenrat* bohemio. La misma influencia de Bohemia y de Polonia puede reconocerse también en la formación de las grandes mancomunidades comunales en Alemania oriental.

Resumiré a continuación los fundamentos a considerar para la explicación de la divergente formación de ambos tipos de constitución estamental o, lo que es lo mismo, para la explicación de la evolución ulterior del segundo tipo con relación al primero más antiguo. Uno de los fundamentos es la profunda influencia del régimen feudal a la que fueron sometidos los países del antiguo Imperio carolingio. Se trata, ante todo, de una influencia disolvente, que destruyó todas las antiguas vinculaciones de señorío y sumisión, provocando que de sus elementos resultara una nueva configuración de los círculos de dominación política, en el que los poderes dinásticos poseían la dirección, aunque sin poder prescindir de la cooperación de los estratos sociales poderosos. Esta profunda influencia del régimen feudal se encuentra solamente en los territorios del antiguo Imperio carolingio (Italia meridional es una formación secundaria según este modelo). En los Estados periféricos, prescindiendo de Inglaterra y Bohemia, no se encuentra ninguna constitución feudal propiamente dicha. En Bohemia, muchas desviaciones del primer tipo son explicables por

las influencias del régimen feudal alemán. En Inglaterra, la constitución feudal ha recibido una configuración muy especial en virtud de la fuerte mano dominadora de los reyes normandos, configuración que ha impedido los efectos disolventes que observamos en el continente. En Inglaterra, la cuestión importante es que los cargos, especialmente los de los condados, nunca llegaron a ser hereditarios. Por ello los condados fueron preservados de la patrimonialización y la desmembración, y como consecuencia, se conservó la antigua unión estatal, en oposición directa con los países continentales que habían formado parte del Imperio carolingio. En cambio, la influencia vigorizadora que pudo tener el régimen feudal para la ordenación estatal monárquica es común a Inglaterra, a las nuevas formaciones continentales de Francia y a los territorios alemanes. Nuevamente se trata de un momento que diferencia la formación estatal y la Constitución inglesa de las de los demás Estados periféricos no feudales. En Suecia, Polonia y Hungría, especialmente durante la Edad Media, la monarquía fue más débil que en Inglaterra, porque aquí la nobleza, con su propiedad alodial, dependía menos del rey.

Otro fundamento de la diferenciación es la formación más vigorosa, más comprensiva y más racional del personal administrativo en los países del segundo y más moderno tipo. Esta puede ser atribuida a la influencia del derecho romano, no como único factor, pero sí importante. Solo en el segundo y más moderno tipo se ha conformado, junto con la constitución estamental, una Administración burocrática, que no se limita a la corte, sino también abarca la Administración distrital y local, y que siempre se esfuerza por penetrar con mayor profundidad en el suelo del edificio estatal. Inglaterra, en parte hasta antes que Francia y los países alemanes, cuenta con una constitución burocrática vigorosa y racionalmente estructurada en la Corte. En consecuencia, Inglaterra se distingue de nuevo de los demás países periféricos, cuyas instituciones permanecieron más primitivas en este aspecto. Pero a estos departamentos administrativos centrales no se corresponde ninguna Administración distrital burocrática. Los *vicecomites*, que contienen su germen, decaen a consecuencia de la actuación conjunta de la desconfianza por parte de la corona y de la aversión por parte de la nobleza de los condados, y degenera en dignatarios de carácter estamental. La Administración propiamente local está en manos de funcionarios honorarios avecindados y tiene el carácter de un gobierno autónomo de las

mancomunidades comunales mediante *honoratiores* nobles. Este carácter de gobierno autónomo es predominante en toda la zona de los Estados periféricos, muy especialmente en Bohemia y Hungría, pero también en Polonia desde la transformación de los *starostas* de funcionarios reales en funcionarios de los países. En Suecia, en el siglo xvii, también se produjo la transformación característica, en especial desde que se les retiró la administración de las antiguas comarcas a los consejeros imperiales a consecuencia del golpe de Estado de 1680. Desde ese momento, Suecia se burocratizó. Similar en Dinamarca, a partir de 1660. En los países nórdicos, este cambio se produjo menos por la influencia del derecho romano que por la del ejemplo continental de Francia y de Alemania. La influencia del derecho romano en los Estados periféricos es en todas partes mucho más débil que en el núcleo del antiguo Imperio carolingio. Aquí, como es natural, influyen más los publicistas que los civilistas; y esta influencia debe buscarse menos en la desfeudación o transmisión de instituciones concretas y más en el fortalecimiento general de la autoridad real, en la llamada *jura regalia* en el más amplio sentido, por oposición a los privilegios estamentales, y en el espíritu de objetivación y racionalización frente a las tradiciones y concepciones feudales.

Respecto a esta Administración burocrática que se estaba formando, quisiera caracterizar el tipo estatal, al que responde el sistema tricursal, como una empresa estatal progresiva, intensiva, en comparación con la más regresiva y extensiva del otro tipo, al que responde el antiguo sistema bicameral. Al comparar por un lado Francia y los países alemanes, y los países periféricos nórdicos y orientales, por otra, queda en evidencia lo apropiado de esta diferenciación, que también está justificada para Inglaterra. El entusiasmo del siglo xix por la administración autónoma y su sobrevaloración frente a la muy calumniada pero indispensable burocracia que trajo consigo el romanticismo administrativo, no debe confundir sobre el hecho de que la administración inglesa en cuanto una administración indolente y diletante de *honoratiores* había quedado muy atrás de las continentales durante el siglo xviii. El juez de paz inglés ejercía una justicia de cadí, y la desaparición del estamento campesino en el siglo xviii y el empobrecimiento de los obreros industriales a principio del siglo xix son ejemplos elocuentes contra la superioridad incondicionada de estos métodos. Fue con las grandes reformas del siglo xix que Inglaterra aventajó

al continente en relación con una Administración intensiva, mediante una enorme burocracia comunal que, en los rasgos esenciales, se asemeja totalmente a la burocracia continental.

La mayor intensidad de la empresa estatal favoreció naturalmente el fortalecimiento del factor monárquico, y en este aspecto radica una circunstancia que otorga al dualismo estamental-monárquico un sentido esencialmente distinto en los países del sistema tricursal que en los países del antiguo sistema bicameral. En este grupo más moderno, el polo monárquico está dotado de mayor energía; en consecuencia, la misma organización estamental aparece más como una corporación coactiva, que surge con la formación y edificación de la alianza política, y que, en todos los avances políticos importantes, más que conducir, lo que hace es seguir e incluso obstaculizar. Por eso desde un principio ha existido cierta inclinación hacia el absolutismo monárquico, que se fortalece con el incremento de los cometidos del Estado en el curso de los siglos y que casi siempre refrena por completo a los estamentos en los siglos XVII y XVIII.

Hubo dos grupos principales de causas que han apoyado esta evolución hacia el absolutismo: uno es la reversión de los poderes espirituales a los soberanos temporales, en virtud del viraje de la política de la Iglesia romana desde el Concilio de Basilea y en virtud de la Reforma, lo que favoreció indistintamente a los Estados de ambos grupos, aunque sin duda menos a los orientales que a los demás. En Inglaterra, contribuyó esencialmente al fortalecimiento del poder monárquico bajo los Tudor. En Dinamarca y en Suecia, fue quizá el impulso más fuerte para la formación de las tendencias absolutistas. En Francia, en Alemania, en el sur de Italia y en España, fue mucho más eficaz, porque pudo enlazar con la organización administrativa monárquica.

El otro grupo de causas lo explica el lema del militarismo y se relaciona con la rivalidad por el poder y las luchas políticas entre los Estados europeos. La mayor medida de actividad político-militar y de fricciones guerreras se muestra en el viejo corazón de Europa, en las potencias sucesoras del Imperio carolingio que, en virtud de la repercusión del imperialismo medieval, de su conexión con Italia, que desde las postrimerías de la Edad Media se había convertido en el centro tormentoso de la política

europaea, así como en virtud del entrechocar de los elementos románico y germánico, aquí muy violento, mantenido en constante tensión, se vieron forzados a los mayores esfuerzos militares y financieros, en tanto que los países periféricos del continente y también la insular Inglaterra fueron mucho menos afectados por estos impulsos y presiones políticas. En estos países periféricos, no hubo necesidad de un ejército permanente. Los Estados con el sistema tricursal son los que se vieron forzados a esta mayor actividad político-militar. La intensidad del funcionamiento del Estado en estos países fue considerablemente impulsada por esta causa. El régimen militar y el financiero aparecen en el primer plano del interés público; la política de poder promovió el poder de mando monárquico y repercutió desfavorablemente en los estamentos.

Por el contrario, en los países de la antigua organización bicameral, el factor estamental se desarrolló mucho antes y con frecuencia sobrepasó al monárquico, al que le faltó la vigorosa formación del personal administrativo. Tan claramente se inclina aquí el desarrollo hacia el parlamentarismo como allí hacia el absolutismo. El ejemplo clásico es nuevamente Inglaterra, con el cambiante predominio de la corona y el parlamento, hasta que las dos revoluciones del siglo xvii resolvieron la cuestión y liberaron el camino para el parlamentarismo. Polonia y Hungría también tuvieron un parlamentarismo estatal. El parlamentarismo sueco de la llamada «era de la libertad» (1721-1772) constituye la continuación de tendencias previas, iniciadas en la época del consejo imperial, en oposición al absolutismo precedente, solo que no predomina ya la alta nobleza, sino la baja, y la burocracia criada a su lado, que ya no sería anulada, se convirtió en instrumento de la dominación noble, al procurar la nobleza que los cargos fueran a parar a sus miembros. Del parlamentarismo estatal se ha desarrollado en general el parlamentarismo moderno, mientras que en los países con una constitución absolutista más temprana se ha configurado la peculiar forma de gobierno monárquico-constitucional, que inaugura la *Charte* francesa de 1814 y que ha sido de más larga duración en Alemania y Austria. Con su Constitución de 1809, Suecia recorre un camino intermedio: ha tratado de mantener el antiguo dualismo de dos poderes coordinados en un Estado moderno, hasta el reciente triunfo, como en todas partes, del parlamentarismo.

Estas perspectivas obligan a reconocer que el sistema constitucional estamental no se opone —como en el fondo opinaba Tezner— al sistema constitucional moderno como algo de naturaleza diferente y extraña, sino que, a pesar del antagonismo, representa un estadio del desarrollo del Estado moderno, una situación general de transición al constitucionalismo moderno.

## Notas

\* Título original «Typologie des ständischen Verfassungen des Abendlandes», publicado en *Historische Zeitschrift* Bd. 141 H 2 (1930), pp. 229-248. **Primera edición en alemán ©1930 por Historische Zeitschrift Bd.** Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

1. Tezner, F. (1901). *Technik und Geist des ständisch-monarchischen Staatsrecht*. Leipzig.
2. En conferencias todavía no impresas.
3. Sobre las Cortes aragonesas, véase Valdeavellano, G. (1968). Curso de historia de las instituciones españolas. *Revista de Occidente*. Madrid, 477.
4. *Vom Lehnsstaat zum Ständestaat*, 61 y ss.



# Transiciones a la democracia. Hacia un modelo dinámico\*

Dankwart A. Rustow\*\*

---

## I

¿Cuáles son las condiciones que hacen que la democracia sea posible y cuáles son las que la hacen prosperar? Los pensadores desde John Locke hasta Alexis Tocqueville y Alexander Dunlop Lindsay han proporcionado muchas respuestas. La democracia, nos dijeron, está enraizada en la capacidad innata del hombre para autogobernarse, o en la ética cristiana, o en la tradición legal teutónica. Su lugar de nacimiento fue un campo en Putney, donde los furiosos jóvenes soldados de Oliver Cromwell discutieron con sus oficiales; o el más apacible Palacio de Westminster; o la roca de Plymouth; o los arbolados cantones del lago de Lucerna; o el febril cerebro de Jean-Jacques Rousseau. Sus líderes naturales son los vasallos fuertes, los comerciantes laboriosos o una clase media próspera. Debe combinarse con un gobierno local sólido, un sistema bipartidista, una rotunda tradición de derechos civiles o una multitud de asociaciones privadas.

Los trabajos recientes de los sociólogos estadounidenses y de los científicos políticos están a favor de tres tipos de explicaciones. Una de ellas, propuesta por Seymour Martin Lipset, Philips Cutright y otros, conecta la democracia estable con ciertas condiciones económicas y sociales previas, como un ingreso per cápita alto, un índice de alfabetismo alto y una población predominantemente urbana. Un segundo tipo de explicación reside en la necesidad de ciertas creencias o actitudes psicológicas de los ciudadanos. Una gran cantidad de autores, de Walter Bagehot a Ernest Barker, han

destacado la necesidad de consenso como la base de la democracia —tanto como una creencia común en ciertos fundamentos o como un consenso procedimental sobre las reglas del juego, a las que Barker denomina «acuerdo para diferir»—. Entre las actitudes cívicas necesarias para el exitoso funcionamiento de un sistema democrático, Daniel Lerner ha propuesto la empatía y la voluntad de participar. Para Gabriel Almond y Sidney Verba, la «cultura cívica» ideal de una democracia sugiere no solo la participación, sino también otras actitudes tradicionales o parroquiales<sup>1</sup>.

Un tercer tipo de explicación se centra en ciertas características de la estructura social y política. A diferencia de la predominante teoría del consenso, autores como Carl J. Friedrich, E. E. Schattschneider, Bernard Crick, Ralf Dahrendorf y Arend Lijphart han insistido en que el conflicto y la reconciliación son esenciales para la democracia<sup>2</sup>. David B. Truman, quien comenzó con un supuesto similar, le ha atribuido la vitalidad de las instituciones estadounidenses a la «participación masiva de los ciudadanos en grupos potenciales» —una relación que, según Lipset, está «formada por asociaciones transversales políticamente relevantes»<sup>3</sup>. Robert A. Dahl y Herbert McClosky, entre otros, han afirmado que la estabilidad democrática requiere un compromiso con valores o reglas democráticos, no del electorado en su totalidad, sino de los políticos profesionales —cada uno de estos supuestamente está vinculado al otro a través de lazos eficaces de organización política<sup>4</sup>—. Por último, Harry Eckstein ha propuesto una teoría bastante ingeniosa sobre la «congruencia»: para que la democracia sea estable, las estructuras de autoridad de toda la sociedad, como la familia, la Iglesia, la empresa y los sindicatos, deben demostrar que son más democráticas cuanto más directamente inciden en los procesos de gobierno<sup>5</sup>.

Algunas de estas hipótesis son compatibles entre ellas, aunque también pueden sostenerse por separado —por ejemplo, aquellas sobre prosperidad, alfabetismo y consenso—. Otras —como las que hablan de consenso y conflicto— son contradictorias, a menos que sean cuidadosamente restringidas o reconciliadas. Precisamente, dicha síntesis ha sido importante para un gran cuerpo de escritos. Por ejemplo, Dahl ha propuesto que en la poliarquía (o «gobierno de las minorías», la aproximación de la vida real más cercana a la democracia), las políticas de los sucesivos gobiernos

tienden a lograr un amplio rango de consenso mayoritario<sup>6</sup>. De hecho, tras una intensa preocupación sobre el consenso en los años de la Segunda Guerra Mundial, hoy está ampliamente aceptado que la democracia es, en verdad, un proceso de «adaptación» que implica combinar «la división y la cohesión» con «el conflicto y el consentimiento» —para citar las palabras claves de varios títulos de libros recientes—<sup>7</sup>.

Así, el debate académico continúa y las respuestas difieren. Pero hay dos destacados puntos de acuerdo. Casi todos los autores realizan el mismo tipo de pregunta y fundamentan sus respuestas con la misma clase de evidencia. La cuestión no es cómo llega a existir un sistema democrático, sino cómo una democracia, que se asume que ya existe, puede preservar mejor o aumentar su salud y su estabilidad. La evidencia generalmente presentada consiste en información contemporánea, ya sea en forma de estadísticas comparativas, entrevistas, estudios u otro tipo de datos. Esto es verdadero aun para autores que dedican una considerable cantidad de tiempo a discutir sobre los antecedentes históricos de los fenómenos que estudian —Almond y Verba sobre la cultura cívica, Eckstein respecto a la congruencia de las estructuras sociales de Noruega y Dahl acerca de las minorías gobernantes de New Haven y de la oposición en los países occidentales—<sup>8</sup>. Sus propuestas claves se presentan en tiempo presente.

Puede haber una tercera característica de similitud subyacente a la actual literatura estadounidense sobre democracia. Toda investigación científica comienza con la percepción consciente o inconsciente de un rompecabezas<sup>9</sup>. Sin duda, lo que ha desconcertado a los autores más influyentes ha sido el contraste entre el funcionamiento relativamente poco conflictivo de la democracia de los países de habla inglesa o escandinavos y las recurrentes crisis y el colapso final de la democracia en la Tercera y la Cuarta Repúblicas Francesas y en la República de Weimar de Alemania.

Por supuesto, esta curiosidad es totalmente legítima. La creciente literatura y la teorización cada vez más ingeniosa sobre las bases de la democracia indican lo fecunda que ha sido. La curiosidad inicial conduce bastante lógicamente al interrogante funcional, en oposición al genético. A su vez, ese interrogante se responde con mayor facilidad analizando los datos contemporáneos sobre las democracias en funcionamiento

—quizá se deberían incluir las democracias malas y las no democracias para contrastar—. La curiosidad funcional también les nace naturalmente a los académicos de un país que adoptó las medidas cruciales para lograr la democracia desde la época de Thomas Jefferson y Andrew Jackson. Asimismo, coincide con algunas de las tendencias particulares de las ciencias sociales norteamericanas de la última generación o de las dos últimas —que se interesan por el equilibrio sistemático, las correlaciones cuantitativas y los datos de los estudios suscitados por los propios interrogantes del investigador—. Sobre todo, coincide con un arraigado prejuicio contra la causalidad. Como Herbert A. Simon lo ha expresado sorprendentemente, «... en las ciencias sociales, nos preocupan las relaciones asimétricas. Nos recuerdan a las nociones prehumanas y prenewtonianas de la causalidad. A la fuerza nos hemos convertido a la doctrina que establece que no existe la causalidad, solo la interrelación funcional, y que las relaciones funcionales son perfectamente simétricas. Incluso hemos asumido, como una analogía muy convincente, el axioma que establece que «para cada acción hay una reacción igual y opuesta»<sup>10</sup>.

Los estudiantes de las regiones en desarrollo, como Medio Oriente, sur de Asia, África tropical o América Latina, naturalmente tienen una curiosidad algo diferente sobre la democracia. La comparación que probablemente los desconcierte se da entre las democracias maduras, como la de los Estados, Gran Bretaña o Suecia, y los países que luchan en el borde de la democracia, como Ceilán, el Líbano, Turquía, Perú o Venezuela. Esto los llevará al interrogante genético de cómo una democracia llega a existir<sup>11</sup>. La pregunta tiene (o, al menos, lo tenía antes de la invasión rusa a Checoslovaquia en 1968) casi el mismo interés en Europa del Este. De este modo, la génesis de la democracia no solo tiene un considerable interés intrínseco para la mayor parte del mundo, sino que además tiene una mayor relevancia pragmática que otros panegíricos sobre las virtudes de la democracia angloamericana o los lamentos sobre la enfermedad terminal que padeció la democracia en la República de Weimar o en las Repúblicas Francesas.

En las siguientes secciones de este artículo, me gustaría analizar algunos de los problemas metodológicos involucrados en el cambio de una investigación funcional a una genética, y luego proceder a delinear un posible modelo de transición a la democracia.

## II

¿Qué modificaciones en términos de concepto y de método supone el cambio de una investigación funcional a una genética? La respuesta más sencilla sería «ninguna». La tentación radica en hacer que las teorías funcionales tengan una doble tarea como las teorías genéticas: extender la perspectiva de Westminster y Washington contra Weimar y París también a Ankara, Caracas y Bucarest. Se puede esgrimir que si las condiciones como el consenso o la prosperidad ayudarán a preservar una democracia en funcionamiento, seguramente será menester que esta exista. Por desgracia, la ecuación de función y génesis es demasiado simple y el argumento *a fortiori* es, de hecho, bastante débil<sup>12</sup>. Sin duda, la ecuación no parece aplicarse para la mayoría del resto de los tipos de regímenes políticos. Por ejemplo, las dictaduras militares, en general, se originan en conspiraciones secretas y en revueltas armadas, pero se perpetúan a través de la propaganda masiva y de las alianzas con los partidarios civiles. Según Max Weber, los líderes carismáticos establecen su reivindicación de legitimidad realizando aparentes milagros, pero la preservan a través de la rutina. Una monarquía hereditaria se apoya más bien en la aceptación incondicional de una tradición inmemorial de los sujetos, pero, obviamente, no puede erigirse sobre este principio. Los regímenes comunistas han sido establecidos por élites revolucionarias o mediante conquistas extranjeras, pero se han consolidado por el crecimiento de los partidos de masas locales y de sus burocracias. Desde la física y la química, la distinción entre la energía requerida para iniciar y mantener una determinada reacción también resulta familiar. Por supuesto, estos argumentos derivados de la analogía son tan poco concluyentes como los supuestamente *a fortiori*. Aun así, colocan la carga de la prueba en cabeza de los que afirman que las circunstancias que sustentan una democracia madura también favorecen su nacimiento.

Los intentos más conocidos de aplicar una única perspectiva mundial con respecto a la democracia, ya sea naciente o madura, son las correlaciones estadísticas compiladas por Lipset y por Cutright<sup>13</sup>. Sin embargo, el artículo de Lipset muestra bien la dificultad de aplicar la perspectiva funcional al interrogante genético. Interpretados estrictamente, sus datos solo se relacionan con la función. Todos sus descubrimientos estadísticos

adoptan la forma de correlaciones en un punto determinado del tiempo. En la década de los cincuenta, sus «democracias estables» generalmente tenían un ingreso per cápita e índices de alfabetismo mayores que sus «democracias inestables» o que sus autoritarismos estables o inestables. Ahora bien, la correlación no es lo mismo que la causalidad —a lo sumo, proporciona un indicio de algún tipo de conexión causal sin señalar su dirección—. Los datos de Lipset, por ejemplo, no especifican si los ciudadanos acaudalados y alfabetizados son los mejores demócratas; si las democracias brindan mejores escuelas y un clima más propicio para el crecimiento económico; si existe algún tipo de conexión recíproca, de manera que un determinado aumento en riqueza o alfabetismo y en democracia producirá un incremento correspondiente en el otro; o si hay otro conjunto de factores, como la economía industrial, que provoque tanto democracia como riqueza y alfabetismo. La objeción correspondiente puede realizarse con respecto a los descubrimientos de Almond, Verba y otros que están basados principalmente en la opinión contemporánea o en estudios sobre las actitudes. Solo una mayor investigación podría mostrar si actitudes como la «cultura cívica», el entusiasmo por participar, el consenso sobre lo fundamental o el acuerdo acerca de los procedimientos son causa o efecto de la democracia, o ambos o ninguno.

El título elegido por Lipset es leal a su preocupación funcional. Es cauteloso al hablar de «algunos requisitos sociales» y no de prerrequisitos «de la democracia» y así reconocer la diferencia entre correlación y causa. No obstante, a muchos lectores que sin pensar traducen «requisitos» como «precondiciones» se les ha escapado esta sutileza<sup>14</sup>. Asimismo, el texto del artículo fomenta la misma sustitución, por su reiterado pasaje del lenguaje de la correlación al lenguaje de la causalidad. Significativamente, en todas estas ocasiones, las condiciones económicas y sociales se convierten en la variable independiente y la democracia en la variable dependiente.

Una teoría genética deberá ser explícita sobre la distinción entre correlación y causa. Esto no nos compromete con ninguna visión anticuada o simplista de la causalidad, por la que todo efecto tiene una única causa y toda causa tiene un único efecto. No excluye la visión «probabilística» recientemente afirmada por Almond y de hecho adoptada por todos los estadísticos sociales desde Emile Durkheim e incluso antes<sup>15</sup>. Tampoco

descarta conceptos causales más sofisticados, como la espiral de Gunnar Myrdal, el *quorum* de prerequisites de Karl W. Deutsch, las correlaciones no lineales de Hayward R. Alker o la noción de la existencia de un límite que Deane Neubauer recientemente aplicó a las proposiciones de Lipset y Cutright<sup>16</sup>. Sobre todo, una preocupación acerca de la causalidad es compatible con —de hecho, es indispensable— una visión escéptica que atribuye los eventos del hombre a una combinación de reglas y de azar. Dicho semideterminismo es equivalente a admitir que el cientista social nunca sabrá lo suficiente para proporcionar una explicación completa, que tiene tan pocas posibilidades como el cientista natural de derrotar al demonio de Laplace. Los académicos que teorizarán acerca de la génesis de la democracia tampoco deben coincidir en toda su epistemología y metafísica. Sin embargo, deben investigar las causas para ser genetistas. Yo agregaría que solo de este modo el cientista social cumple con la tarea de explorar los márgenes de la elección humana y de clarificar las consecuencias de las elecciones en ese margen<sup>17</sup>.

Probablemente, no es la simple confusión entre correlación y causa lo que lleva a los lectores de Lipset por el camino equivocado y a veces, al propio autor también. Por el contrario, parece ser una suposición tácita sobre que las condiciones sociales y económicas son de algún modo más básicas y que debemos buscar las relaciones significativas en esta capa más profunda y no en la «superestructura» de los epifenómenos políticos. Nuestro actual énfasis en la ciencia política sobre los factores económicos y sociales es un correctivo muy necesario para el legalismo estéril de la generación anterior. No obstante, como Lipset (junto con Bendix) ha advertido en otro contexto, puede «justificar fácilmente los propios hechos de la vida política»<sup>18</sup>. Estuvimos al borde de «perder al bebé político por eliminar el agua de la bañera institucional»<sup>19</sup>.

Cabe destacar que este generalizado economicismo estadounidense va mucho más allá de Marx y Engels, quienes consideraban al Estado como creado por la conquista militar, los regímenes económicos definidos por sus relaciones legales de propiedad y los sucesivos cambios provocados gracias a una revolución política. Si se autodeclaraban materialistas o si hablaban como deterministas económicos, se debía principalmente a que protestaban contra las fugas descabelladas del «idealismo» hegeliano.

Toda teoría genética de la democracia haría bien en asumir un flujo de causalidad bidireccional o alguna forma de interacción circular entre la política, por un lado, y las condiciones sociales y económicas, por el otro. Toda vez que las condiciones sociales y económicas previas ingresan en la teoría, se debe buscar especificar los mecanismos, probablemente en parte políticos, por los cuales estas penetran al primer plano democrático. Asimismo, el cientista político puede utilizar sus derechos dentro de la división general del trabajo, por lo que, podría desear concentrarse en algunos factores políticos sin negar la importancia de los factores sociales o económicos. Con Truman, Dahl y otros, tendería a ver los patrones de conflicto y de alineaciones recurrentes y cambiantes como una de las características centrales de cualquier sistema político. Con David Apter, consideraría que la elección es una de las preocupaciones centrales del proceso político<sup>20</sup>.

Lo que se dice sobre economía y sociología también vale para la psicología. Aquí la relación con la política es de interacción e interdependencia, de manera que los fenómenos políticos pueden tener consecuencias psicológicas, y viceversa. Para explicar los orígenes de la democracia, no necesitamos asumir —como hace gran parte de la literatura actual sobre la investigación de encuestas— que las creencias influyen unilateralmente las acciones. Por el contrario, junto con León Festinger y otros psicólogos sociales de la teoría de la «disonancia cognitiva» podemos reconocer que existen influencias recíprocas entre las creencias y las acciones<sup>21</sup>.

Muchas de las teorías actuales sobre democracia parecen suponer que para promover la democracia, primero se debe alentar a los demócratas —quizá, por medio de discursos, propaganda, educación o tal vez como consecuencia automática de la creciente prosperidad—. En cambio, deberíamos permitir la posibilidad de que las circunstancias puedan forzar, engañar, atraer o convencer a los no demócratas a una conducta democrática y que sus creencias puedan ajustarse mediante algún proceso de racionalización o adaptación en el momento oportuno.

Como insistí antes, buscar explicaciones causales no implica una actitud simplista. Específicamente, no debemos asumir que la transición a la democracia es un proceso uniforme a nivel mundial, que involucra

siempre a las mismas clases sociales, los mismos tipos de problemas políticos o incluso los mismos métodos de solución. Por el contrario, puede ser acertado asumir con Harry Eckstein que una amplia variedad de conflictos sociales y de contenidos políticos pueden combinarse con la democracia<sup>22</sup>. Esto, por supuesto, concuerda con el reconocimiento general de que la democracia es un asunto sobre todo de procedimiento y no de forma. También implica que, entre los diversos países que han hecho la transición, puede haber muchos caminos hacia la democracia.

Un modelo de transición tampoco debe sostener que una evolución democrática es un proceso constante, que es homogéneo a lo largo del tiempo. Esa noción de continuidad temporal y, probablemente, de correlación lineal parece acechar detrás de gran parte de la literatura al estilo de Lipset y Cutright. En cambio, la discontinuidad temporal está implícita en la distinción básica entre interrogantes funcionales y genéticos ya realizada en este artículo. La misma discontinuidad puede ser llevada al propio esquema genético. Por ejemplo, puede resultar útil destacar ciertas circunstancias como factores previos y avanzar paso a paso con los otros factores que pueden tornarse cruciales en las fases de preparación, decisión y consolidación del proceso.

Aun en el mismo país y durante la misma fase del proceso, las actitudes políticas probablemente no se extiendan de modo uniforme a través de la población. Dahl, McClosky y otros han descubierto agudas diferencias en las actitudes de los políticos profesionales y de los ciudadanos comunes en las democracias maduras<sup>23</sup>. Tampoco podemos dar por sentado que todos los políticos compartirán las mismas actitudes. En la medida en que la democracia se base en el conflicto, se necesitan dos para la disputa. Además, es probable que estas diferencias se agraven en el periodo de formación, cuando parte de la pelea deba ser *ex hypothesi* entre demócratas y no demócratas. Por último, un modelo dinámico de transición debe permitir la posibilidad de que distintos grupos —por ejemplo, los ciudadanos y los gobernantes, las fuerzas a favor del cambio y los deseosos de preservar el pasado— pueden proporcionar el impulso crucial hacia la democracia.

### III

El argumento metodológico que he presentado puede resumirse en un número de sucintas proposiciones.

1. Los factores que mantienen estable a una democracia bien pueden no ser los que la crearon: las explicaciones sobre la democracia deben distinguir entre función y génesis.
2. Correlación no es lo mismo que causalidad: una teoría genética debe concentrarse en la segunda.
3. No todos los vínculos causales van de los factores sociales y económicos a los políticos.
4. No todos los vínculos causales van de las creencias y las actitudes a las acciones.
5. La génesis de la democracia no necesita ser geográficamente uniforme: puede haber muchos caminos para alcanzarla.
6. La génesis de la democracia no necesita ser temporalmente uniforme: distintos factores pueden volverse cruciales durante las sucesivas fases.
7. La génesis de la democracia no necesita ser socialmente uniforme: aun en el mismo lugar y tiempo, las actitudes que la promueven pueden ser disímiles para los políticos y para los ciudadanos comunes.

Mi lema, como el de Sportin' Life<sup>24</sup>, ha sido «no es necesariamente así». Cada proposición aboga por el levantamiento de algunas restricciones convencionales, por la eliminación de algunos supuestos simplificadores creados por la literatura previa y por la introducción de factores diversificadores más complejos. Si el argumento concluyera con esta nota escéptica, dejaría al investigador a la deriva y haría que la tarea de construir una teoría de la génesis democrática fuera prácticamente inmanejable.

Por suerte, la perspectiva genética requiere o posibilita varias restricciones nuevas que compensan con creces la pérdida de las otras siete. Continuaremos enumerando las breves proposiciones antes de elaborar la segunda parte del argumento metodológico.

8. Los datos empíricos que respalden una teoría genética deben abarcar, para cualquier país determinado, un periodo de tiempo desde justo antes del advenimiento de la democracia hasta justo después de este.
9. Para analizar la lógica de transformación *en* los sistemas políticos, podemos dejar aparte los países en los que el principal impulso viene del exterior.
10. Un modelo o tipo ideal de transición puede derivar de un minucioso análisis de dos o tres casos empíricos y ser comprobado al aplicarlo al resto.

Debería resultar obvio que los datos diacrónicos, que abarcan más que un único punto en el tiempo, son esenciales para cualquier teoría genética. Asimismo, dicha teoría debe basarse en casos en los que el proceso esté considerablemente completo. Si bien los datos de control sobre las no democracias y sobre los casos frustrados e incipientes pueden tornarse importantes en una etapa de teorización posterior, resulta más conveniente comenzar estudiando un fenómeno en el que realmente logró existir. Por supuesto, el «advenimiento» de la democracia no debe entenderse como si ocurriese en un único año. Dado que están involucrados el surgimiento de nuevos grupos sociales y la formación de nuevos hábitos, una generación probablemente sea el mínimo periodo de transición. En países sin modelos previos para emular, es posible que la transición se haya dado con mayor lentitud. Por ejemplo, puede afirmarse que en Gran Bretaña comenzó antes de 1640 y no se logró hasta 1918. Sin embargo, para un conjunto inicial de hipótesis, puede ser mejor utilizar países en los que el proceso ocurrió relativamente rápido.

El estudio de las transiciones democráticas hará que el cientista político ahonde en la historia más de lo que comúnmente está dispuesto. Esto implica muchos cambios en el método —comenzando por sustituciones adecuadas para encuestas y entrevistas—. Incluso las estadísticas confiables son más difíciles de conseguir temprano en cualquier experimento democrático. La Constitución de los Estados Unidos (Artículo 1, Sección 2) nos recuerda que nuestro censo decenal fue introducido en ese preciso momento, de manera que pudiéramos comenzar a gobernarnos a través de un recuento exacto de personas.

Cualesquiera sean las dificultades del mayor uso de datos históricos por parte de los científicos sociales, se pueden formular al menos tres argumentos en su defensa y en su fomento. El hombre no se convirtió en un animal político en 1960 o en 1945, como gran parte de nuestra literatura reciente intenta suponer. La historia, parafraseando a Georges Clemenceau, es demasiado importante para ser dejada en manos de los historiadores. Últimamente, los académicos de la política comparativa han acudido con un mayor entusiasmo a los temas históricos. La lista incluye a Almond, Leonard Binder, Dahl, Samuel P. Huntington, Lipset, Robert E. Ward y Myron Weiner —para no mencionar a aquellos como Friedrich y Deutsch para quienes la perspectiva histórico-política fue natural desde el inicio<sup>25</sup>—.

La siguiente restricción —la temprana omisión en la investigación de casos en los que el principal impulso para la democratización provino del exterior— está en armonía con la convencional división del trabajo entre los subcampos de la política comparativa y las relaciones internacionales. Hay temas, como la teoría de la modernización, en los que esa división debería trascenderse desde el comienzo<sup>26</sup>. Al rastrear los orígenes de la democracia, se pueden aplicar también ambas perspectivas de inmediato, como evidencia la sugestiva obra de Louis Hartz, la magistral síntesis de Robert Palmer y la actual investigación sobre la interacción japonesa-estadounidense en la conformación de la Constitución de 1947 de Robert Ward<sup>27</sup>. Sin embargo, para un primer intento de una teoría general, tal vez sea preferible apegarse a países en los que la transición ocurrió principalmente dentro del sistema único.

Hablar de «importantes impulsos provenientes del exterior» o de transiciones «principalmente dentro del sistema» reconoce que las influencias externas casi siempre están presentes. A lo largo de la historia, la guerra ha sido una importante fuerza democratizante porque ha hecho que la definición de recursos adicionales sea necesaria<sup>28</sup>. Asimismo, las ideas democráticas han demostrado ser contagiosas, tanto en los días de Rousseau como en los de John F. Kennedy. Además, el derrocamiento violento de una oligarquía (por ejemplo, Francia en 1830 o Alemania en 1918), en general, ha forzado a otra a una rendición pacífica (por ejemplo, Gran Bretaña en 1832 o Suecia en 1918). A partir de esas influencias

internacionales siempre presentes, podemos distinguir situaciones en las que las personas que vienen del extranjero adoptan un papel activo en el proceso de democratización político interno. Es decir, una teoría de los orígenes democráticos inicialmente debería dejar aparte a aquellos países en los que la ocupación militar tuvo un papel fundamental (la Alemania y el Japón de posguerra), o en los que las instituciones o las actitudes democráticas fueron proporcionadas por los inmigrantes (Austria y Nueva Zelanda), o en los que la inmigración, de una u otra forma, tuvo un papel esencial (Canadá, Estados Unidos e Israel).

La preferencia antes expresada por instancias relativamente rápidas de transición y por la omisión de los países inmigrantes equivale a una restricción muy seria, ya que deja fuera de la primera etapa de la teorización a todas las democracias angloparlantes. No obstante, las razones parecen convincentes. De hecho, bien podría ser que los científicos sociales estadounidenses hayan contribuido a la dificultad para comprender las transiciones hacia la democracia al prestarles demasiada atención a Gran Bretaña y a los Estados Unidos, que, por las razones que recién señalamos, demuestran estar entre los casos más difíciles de analizar en términos genéticos. El total de las ocho exclusiones provisionales aún deja (entre las democracias vigentes) alrededor de veintitrés casos en los que se puede basar un análisis comparativo, trece de ellos en Europa: Austria, Bélgica, Ceilán, Chile, Colombia, Costa Rica, Dinamarca, Filipinas, Finlandia, Francia, Islandia, Irlanda, India, Italia, el Líbano, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Suecia, Suiza, Turquía, Uruguay y Venezuela<sup>29</sup>.

Entre estas veintitantas democracias, la última proposición metodológica aboga por una selección más limitada en esta etapa preliminar de la teorización. Lo que aquí está involucrado es una elección entre tres estrategias de investigación: la inclusión de todos los casos relevantes, la concentración en un único país o un camino intermedio.

Sin duda, la perfección es deseable y más aún, cuando el «universo» está formado por no más de veinte o treinta casos. Pero, cuando más cerca esté la cobertura de estar completa, más superficial deberá ser. El número de posibles variables es tan enorme (condiciones económicas, divisiones sociales, alineaciones políticas, actitudes psicológicas) que solo podría

ser manejado por medio del tipo de suposiciones simplificadoras que antes rechazamos por cuestiones lógicas. Una prueba, sin importar cuán completa sea, del conjunto erróneo de proposiciones casi nunca producirá resultados convincentes.

La monografía por país evitaría este peligro. No tiene que ser deliberadamente antiteórica ni «meramente descriptiva». Sin embargo, todo estudio de países sacrifica las ventajas de la comparación, el sustituto más parecido a un laboratorio del cientista social. Ningún estudio puede decirnos cuáles aspectos de un laberinto de factores empíricos representan el desarrollo de la democracia y cuáles la idiosincrasia nacional del monografista.

El camino intermedio evita el doble peligro del escolasticismo inconcluyente y de la obsesión por los hechos. En cambio, puede ofrecer una combinación más equilibrada, y por lo tanto más fructífera, de teoría y empirismo. Las numerosas posibles variables que pueden afectar los orígenes de la democracia y las aún más complejas relaciones entre ellas se resuelven mejor viendo su configuración total en un número limitado de casos —quizá no más de dos o tres al principio—. De este ejercicio surgirá un modelo, o como Weber solía denominarlo un «tipo ideal», de transición de la oligarquía a la democracia. Al ser un tipo ideal, deliberadamente destaca ciertas características de la realidad empírica y deliberadamente distorsiona, simplifica u omite otras. Como cualquier construcción de este tipo, debe juzgarse inicialmente por su coherencia y por su posibilidad internas, pero, en última instancia, por su utilidad para sugerir hipótesis aplicables a una amplia variedad de otros casos empíricos<sup>30</sup>. Es en esta etapa avanzada de contrastación que la demanda por la perfección resurge nuevamente.

El modelo que me gustaría esbozar en las siguientes páginas en gran medida se basa en mis estudios de Suecia, un país occidental que llevó a cabo su transición a la democracia en el periodo de 1890 a 1920, y de Turquía, un país occidentalizado en el que este proceso comenzó alrededor de 1945 y todavía continúa. La elección de estos dos países es accidental —excepto en términos de una explicación autobiográfica para lo que esta no es la ocasión—. Ahora me encuentro en las primeras etapas

de un estudio que buscará aclarar el mismo conjunto de hipótesis a la luz de materiales provenientes de una selección de países un poco más amplia y menos arbitraria.

#### IV

**A. Condición previa.** El modelo comienza con una única condición previa —la unidad nacional—. Esto no supone nada misterioso sobre *Blut und Boden* (sangre y suelo) o las cotidianas promesas de lealtad, sobre la identidad personal en sentido psicoanalítico o sobre un gran fin político perseguido por la ciudadanía en su conjunto. Significa simplemente que la gran mayoría de los ciudadanos de una futura democracia no deben tener dudas ni reservas mentales respecto a la comunidad política a la que pertenecen. Esto excluye situaciones de secesión latente, como en las últimas etapas de los imperios de los Habsburgo y el Otomano o en muchos Estados africanos de la actualidad, y, por el contrario, situaciones de serias aspiraciones de fusión, como en muchos Estados árabes. La democracia es un sistema de gobierno de mayorías temporales. Para que los gobernantes y las políticas puedan cambiar con libertad, los límites deben durar y la composición de la ciudadanía debe ser continua. Como Ivor Jennings expresó lacónicamente: «El pueblo no puede decidir hasta que alguien decida quién es el pueblo»<sup>31</sup>.

La unidad nacional es una condición previa en el sentido de que debe anteceder al resto de las fases de democratización, aunque el momento en que suceda es irrelevante. Pudo haberse logrado en la prehistoria, como en Japón y Suecia, o pudo haber antecedido a las otras fases durante siglos, como en Francia, o durante décadas, como en Turquía.

Tampoco importa con qué medios se ha establecido la unidad nacional. La situación geográfica puede ser tal que nunca haya surgido una *alternativa* seria —una vez más, Japón es el mejor ejemplo—. O bien, el sentido de nacionalidad puede ser el producto de una intensificación repentina de la comunicación social en un nuevo lenguaje desarrollado para ese fin. También puede ser el legado de algún proceso de unificación dinástico o administrativo. Las diversas hipótesis propuestas por Deutsch claramente se tornan relevantes para este tema<sup>32</sup>.

He afirmado en otro trabajo que, en la era de la modernización, los hombres tienen pocas probabilidades de tener un preponderante sentido de lealtad, excepto a una comunidad política lo suficientemente grande como para lograr algún grado considerable de modernidad en su vida social y económica<sup>33</sup>. Este tipo de hipótesis debe analizarse como parte de una teoría de la nacionalidad, no de una sobre el desarrollo democrático. En el contexto actual, lo único que importa es el resultado.

Dudo en llamar «consenso» a este resultado, al menos por dos motivos. Primero, como afirma Deutsch, la unidad nacional es menos el producto de las actitudes y las opiniones compartidas que de la capacidad de respuesta o de la complementariedad. Segundo, «consenso» connota una opinión consciente y un acuerdo deliberado. Sin embargo, la condición previa se satisface mejor cuando la unidad nacional es aceptada sin pensar, cuando se la da por sentado en silencio. En realidad, cualquier consenso expresado sobre la unidad nacional debe preocuparnos. La mayor parte de la retórica del nacionalismo ha surgido de la gente que se sentía segura, al menos, de su identidad nacional —los alemanes y los italianos en el siglo pasado, y los árabes y los africanos en la actualidad, pero nunca los ingleses, los suecos ni los japoneses—.

Destacar la unidad nacional como la única condición previa supone que no se necesita ningún nivel de desarrollo económico o de diferenciación social como prerrequisito de la democracia. Estos factores sociales y económicos ingresan al modelo solo indirectamente como una de las diversas bases *alternativas* para la unidad nacional o para el conflicto arraigado (ver apartado B más abajo). Esos indicadores sociales y económicos que a los autores tanto les gusta citar como las «condiciones previas» parece algo inverosímil en cualquier caso. Siempre hay no democracias que alcanzan niveles altos de manera sospechosa, como Kuwait, la Alemania nazi, Cuba o Congo-Kinshasa. En cambio, Estados Unidos en 1820, Francia en 1870 y Suecia en 1890 probablemente habrían fallado en las pruebas de urbanización o del ingreso per cápita —por no mencionar las copias de periódicos en circulación o médicos, cines y teléfonos disponibles por cada mil habitantes—.

Así el modelo deliberadamente deja abierta la posibilidad de democracias (de pleno derecho) en tiempos premodernos y prenacionalistas, y con bajos niveles de desarrollo económico. Encontrar una definición significativa de democracia que abarque los sistemas parlamentarios modernos, así como los arbolados cantones medievales, las antiguas ciudades-Estado (en las que la esclavitud y los metecos estaban ausentes) y algunos de los indios precolombinos puede resultar difícil. No es una tarea que forme parte del presente proyecto; aun así, no me gustaría dejar de intentarla.

**B. Fase preparatoria.** Planteo una hipótesis que, frente a esta única condición previa, el proceso dinámico de democratización en sí mismo es provocado por una lucha política prolongada y no concluyente. Para otorgarles esas cualidades, los protagonistas deben representar fuerzas bien arraigadas (en general, clases sociales) y los problemas deben tener un significado profundo para ellos. Es probable que dicha lucha comience como resultado del surgimiento de una nueva élite que incita a la acción organizada a un grupo social deprimido y carente de guía. Aun así, la particular composición social de las fuerzas rivales, tanto de líderes como de seguidores, y la naturaleza específica de los problemas variarán mucho de un país a otro y de un periodo a otro en el mismo país.

A finales de siglo, en Suecia, hubo una lucha primero de campesinos y luego de una clase trabajadora baja y media urbana en contra de una alianza conservadora de burócratas, grandes terratenientes e industrialistas. Los asuntos estaban vinculados con las tarifas, los impuestos, el servicio militar y el sufragio. En Turquía, en los últimos veinte años, ha sido un enfrentamiento del campo contra la ciudad, más precisamente, de los grandes y medianos agricultores (apoyados por la mayoría del electorado campesino) contra los herederos del *establishment* militar kemalista; la preocupación central ha sido la industrialización en oposición al desarrollo agrícola. En ambos ejemplos, los factores económicos han sido fundamentales, aunque la dirección de la causalidad ha variado. En Suecia fue un periodo de intenso desarrollo económico que creó nuevas tensiones políticas; en un punto crucial, el aumento de los salarios les permitió a los trabajadores de Estocolmo superar la barrera impositiva existente para el sufragio. Por el contrario, la demanda de desarrollo rural en Turquía fue la consecuencia, no la causa, del comienzo de la democratización<sup>34</sup>.

Puede haber situaciones en las que los factores económicos hayan tenido un papel menos importante. En la India y en Filipinas, la prolongada lucha entre las fuerzas nacionalistas y la burocracia imperial sobre la cuestión de la autonomía pudo haber tenido la misma función preparatoria que el conflicto de clases en otros lugares. En el Líbano, la continua lucha se da principalmente entre los grupos religiosos y el motivo es, en su mayor parte, por los puestos gubernamentales. A pesar de que las luchas políticas de este tipo tienen naturalmente dimensiones económicas, solo un determinista económico doctrinario pensaría que el colonialismo y las divisiones religiosas provienen únicamente de causas económicas.

En su estudio comparativo clásico, James Bryce descubrió que «en el pasado un único camino llevó a la democracia: el deseo de librarse de males tangibles»<sup>35</sup>. La democracia no fue el objetivo original o principal, se buscó como un medio para algún otro fin o se dio como una consecuencia fortuita de la lucha. Sin embargo, dado que los males tangibles de las sociedades humanas son legión, el único camino de Bryce se divide en muchas vías separadas. No hubo dos democracias que hayan atravesado una lucha entre las mismas fuerzas por los mismos motivos y con el mismo resultado institucional. Por lo tanto, parece poco probable que cualquier democracia futura siga las huellas precisas de cualquiera de sus predecesores. Como Albert Hirschman ha advertido en su debate sobre el desarrollo económico, la búsqueda de condiciones previas o prerequisites más numerosos puede terminar probando concluyentemente que el desarrollo siempre será imposible —y siempre lo ha sido—<sup>36</sup>.

De modo más positivo, Hirschman y otros economistas han afirmado que un país puede lanzarse mejor a una fase de crecimiento no solo imitando servilmente el ejemplo de naciones que ya están industrializadas, sino haciendo mejor uso de sus recursos naturales y humanos particulares y adecuándolos con precisión en la división internacional del trabajo<sup>37</sup>. Asimismo, un país tiene probabilidades de alcanzar la democracia enfrentando sus conflictos particulares con honestidad y creando o adaptando procedimientos eficaces para su adecuación y no copiando las leyes constitucionales o las prácticas parlamentarias de alguna democracia anterior.

Es probable que la naturaleza seria y prolongada de la lucha obligue a los protagonistas a organizarse en torno a dos causas. De ahí que la polarización y no el pluralismo sea la antesala de esta fase preparatoria. Aun así, existen limitaciones implícitas en el requerimiento de la unidad nacional —que, por supuesto, no solo debe preexistir, sino también continuar—. Si la división se realiza en líneas marcadamente regionales, es probable que la consecuencia sea la secesión y no la democracia. Incluso entre los competidores entremezclados geográficamente, debe haber algún sentido de comunidad o algún equilibrio de fuerzas que hagan que la expulsión en masa o el genocidio sea imposible. Los turcos están comenzando a desarrollar un conjunto de prácticas democráticas entre ellos, pero cincuenta años atrás no negociaban democráticamente con los armenios o con los griegos. Las divisiones transversales tienen lugar en esta fase preparatoria como un posible medio para fortalecer o preservar ese sentido de comunidad.

Dahl observa con nostalgia que «un problema perenne de la oposición es que nunca hay demasiada o demasiado poca»<sup>38</sup>. Los dos primeros elementos del modelo garantizarán entre ellos que haya la cantidad correcta. Sin embargo, el promedio de lucha y de unidad nacional no puede simplemente calcularse, ya que no pueden medirse en la misma escala. Se deben combinar fuertes dosis de ambas, al igual que puede ser posible combinar la marcada polarización con las divisiones transversales. Asimismo, como Mary Parker Follett, Lewis A. Coser y otros han insistido, ciertos tipos de conflicto constituyen en sí mismos procesos de integración creativos<sup>39</sup>. Lo que necesita la democracia incipiente es una pelea familiar acalorada, no una lucha tibia.

Esta delicada combinación implica, por supuesto, que muchas cuestiones pueden salir mal durante la fase preparatoria. La lucha puede continuar y continuar hasta que los protagonistas se cansen y los problemas desaparezcan sin que surja ninguna solución democrática en el camino. O bien, un grupo puede encontrar un modo de aplastar a los oponentes después de todo. En estas distintas formas, una aparente evolución puede desviarse hacia la democracia y nunca será más fácil que durante la fase preparatoria.

**C. Fase decisoria.** Robert Dahl ha escrito que «la oposición partidista legal (...) es una invención reciente y no planificada»<sup>40</sup>. Esto concuerda con el énfasis que Bryce le pone a la reparación de los males específicos como el vehículo de la democracia y con el supuesto de que la transición es un proceso complejo que se desarrolla a lo largo de muchas décadas. No obstante, no descarta al sufragio ni a la libertad de oposición como las metas conscientes de la lucha preparatoria. Tampoco sugiere que un país alguna vez se convierte en una democracia en un arranque de distracción. Por el contrario, lo que finaliza la fase preparatoria es una decisión deliberada de los líderes políticos para aceptar la existencia de la diversidad en la unidad y, para ello, institucionalizar cierto aspecto crucial del procedimiento democrático. Esta fue la decisión en 1907, que he denominado «el gran compromiso» de la política sueca, de adoptar el sufragio universal combinado con la representación proporcional<sup>41</sup>. En lugar de una decisión, puede haber varias. En Gran Bretaña, como es bien sabido, el principio de gobierno limitado se estableció en el compromiso de 1688, el gobierno del gabinete de ministros evolucionó en el siglo XVIII y la reforma del sufragio se produjo recién en 1832. Aun en Suecia, al dramático cambio de 1907, le siguió la reforma del sufragio de 1918, que también confirmó el principio del gobierno del gabinete de ministros.

Ya sea que la democracia se compre al por mayor, como en Suecia en 1907, o en cuotas, como en Gran Bretaña, se la adquiere por medio de un proceso de decisión consciente, al menos de parte del liderazgo político. Los políticos son especialistas en el poder, por lo que una modificación fundamental en él, como cambiar de una oligarquía a una democracia, no les pasará desapercibida.

Decidir implica opciones, y si bien la elección de la democracia no surge hasta que las condiciones previas y preparatorias no están dadas, es una opción genuina, que no fluye automáticamente de esas dos condiciones. La historia del Líbano muestra las posibilidades de una autocracia benévola o un gobierno extranjero como soluciones *alternativas* a las luchas arraigadas dentro de una comunidad política<sup>42</sup>. Y por supuesto una decisión a favor de la democracia o de algún ingrediente crucial de esta se puede proponer y rechazar —y así se provocaría la continuación de la fase preparatoria o algún tipo de resultado frustrado—.

La decisión a favor de la democracia es el resultado de la interacción de un conjunto de fuerzas. Dado que se deben negociar términos precisos y que se deben adoptar riesgos importantes para el futuro, es probable que un pequeño círculo de líderes juegue un papel desproporcionado. Entre los grupos negociadores y sus líderes, pueden surgir protagonistas de la lucha preparatoria. Otros participantes pueden ser grupos que se escinden de uno u otro bando, o a los recién llegados a la escena política. En Suecia, esos grupos nuevos e intermedios cumplen un papel crucial. Los conservadores y los radicales (liderados por los industrialistas, por un lado, y por los intelectuales, por el otro) habían definido y cristalizado las cuestiones a lo largo de la década de 1890. Luego, vino un periodo de estancamiento en el que se quebró la disciplina al interior de todos los partidos parlamentarios recientemente formados —un tipo de asignación al azar, en el que se idearon y se exploraron muchos compromisos, combinaciones y permutaciones—. La fórmula que triunfó en 1907 incluyó los aportes esenciales de un obispo moderadamente conservador y de un agricultor moderadamente liberal, ninguno de los cuales jugó un papel preponderante en la política antes o después de la fase decisoria.

Así como puede haber distintos tipos de patrocinadores y diferentes contenidos de la decisión, los motivos por los cuales se propone o se acepta una decisión variarán según el caso. Las fuerzas del conservadurismo pueden ceder por miedo a perder aún más terreno con una resistencia continua (esos eran los pensamientos de los *whigs* británicos en 1832 y de los conservadores suecos en 1907). O bien, pueden desear tardíamente vivir de acuerdo con los principios proclamados hace mucho tiempo, como la transición turca a un sistema multipartidista anunciada por el presidente İnönü en 1945. Los radicales pueden aceptar el compromiso como una primera cuota, con la confianza de que el tiempo está de su lado y de que las futuras cuotas seguirán. Tanto los conservadores como los radicales pueden sentirse exhaustos de una lucha prolongada o temerosos de una guerra civil. Es probable que esta consideración penda como amenaza si recientemente han atravesado una guerra de ese tipo. Como Barrington Moore ha propuesto con acierto, la guerra civil inglesa fue una «contribución crucial de la violencia temprana al gradualismo posterior»<sup>43</sup>. En pocas palabras, la democracia, al igual que cualquier acción humana colectiva, es probable que surja de una amplia variedad de motivos combinados.

La fase decisoria bien puede considerarse un acto de consenso deliberado y explícito. Pero, una vez más, este término algo vago debería ser considerado con cuidado y, tal vez, reemplazado por sinónimos menos ambiguos. Primero, como sugiere Bryce, el contenido democrático de la decisión puede ser incidental con respecto al resto de las cuestiones fundamentales. Segundo, en la medida en que sea un compromiso genuino, será la segunda mejor opción de todos los partidos involucrados —si bien no representará ningún acuerdo sobre cuestiones fundamentales—. Tercero, incluso en materia de procedimientos, es probable que haya diferencias continuas en términos de preferencias. El sufragio universal con representación proporcional contenido en el compromiso sueco de 1907 fue casi tan desagradable para los conservadores (quienes hubieran continuado con el antiguo sistema de votación plutocrático) como para los liberales y los socialistas (quienes deseaban un gobierno de mayoría que no se diluyera por la representación proporcional). Lo importante en la fase decisoria no es qué valores quieren los líderes en abstracto, sino qué pasos concretos están dispuestos a dar. Cuarto, el acuerdo ideado por los líderes está lejos de ser universal. Debe transmitirse a los políticos profesionales y a todos los ciudadanos. Estos son dos aspectos de la fase final o de habituación, del modelo.

**D. Fase de habituación.** Es probable que una decisión desagradable, una vez tomada, parezca más aceptable a medida que uno se ve forzado a vivir con ella. La experiencia cotidiana puede proporcionar ejemplos concretos de esta probabilidad para cada uno de nosotros. La teoría de la «disonancia cognitiva» de Festinger brinda una explicación técnica y respaldo experimental<sup>44</sup>. Asimismo, la democracia es por definición un proceso competitivo y esa competencia da ventaja a aquellos que pueden racionalizar su compromiso con ella. La transformación del Partido Conservador Sueco de 1918 a 1936 demuestra gráficamente este punto. Después de dos décadas, los líderes que habían tolerado a regañadientes la democracia o que la habían aceptado pragmáticamente se jubilaron o fallecieron, por lo que fueron reemplazados por otros que honestamente creían en ella. De manera similar, en Turquía se dio un cambio extraordinario del liderazgo de Ismet İnönü, quien promovió la democracia por un sentido de deber, y el de Adnan Menderes, quien vio en ella un vehículo sin precedentes para su ambición, y el de los líderes más jóvenes

de cada uno de sus partidos, quienes entendían mejor la democracia y la abrazaban más incondicionalmente. En resumen, el propio proceso de la democracia instituye un doble proceso de selectividad darwiniana a favor de los demócratas convencidos: una entre los partidos en las elecciones generales y otra entre los políticos que se disputan el liderazgo dentro de esos partidos.

Sin embargo, la política no solo consiste en competir por un cargo público. Sobre todo, es un proceso para resolver conflictos al interior de los grupos humanos —ya sea que surjan por conflictos de interés o por la incertidumbre sobre el futuro—. Un nuevo régimen político es una novedosa receta para arriesgarse juntos sobre lo desconocido. Con su práctica básica de debate multilateral, la democracia en particular implica un proceso de ensayo y error, una experiencia de aprendizaje conjunta. El primer gran compromiso que establece la democracia, si demuestra ser viable, es en sí mismo una prueba de la eficacia del principio de conciliación y adaptación. Por consiguiente, el primer éxito puede incentivar a las fuerzas políticas rivales y a sus líderes a someter a otras cuestiones importantes a resolución mediante los procedimientos democráticos.

A modo de ejemplo, en el último tercio del siglo XIX, en Suecia hubo un estancamiento político general alrededor de los principales asuntos cotidianos —los sistemas de recaudación y de servicio militar obligatorio heredados del siglo XVI—. Pero, en las dos décadas posteriores a 1918, cuando la democracia fue adoptada totalmente por los suecos, una gran cantidad de cuestiones espinosas fue resuelta deliberada o involuntariamente. Los socialdemócratas cedieron su pacifismo previo, su anticlericalismo y su republicanismo, así como la demanda de nacionalización de la industria (aunque les fue difícil admitir este último punto). Los conservadores, que una vez fueron decididamente nacionalistas, respaldaron la participación sueca en los organismos internacionales. Sobre todo, los conservadores y los liberales aceptaron completamente la intervención del gobierno en la economía y el Estado de bienestar social.

Sin duda, la espiral que en Suecia ascendió con cada éxito del proceso democrático también puede descender. Un notorio fracaso para resolver alguna cuestión política urgente dañará las perspectivas de la democracia;

si ese fracaso se da en las primeras etapas de la fase de habituación, puede resultar fatal.

Al estudiar la evolución del debate político y del conflicto en las democracias occidentales a lo largo del último siglo, resulta sorprendente observar la diferencia entre los problemas sociales y económicos, que las democracias manejaron con relativa facilidad, y las cuestiones de la comunidad, que demostraron ser mucho más problemáticas<sup>45</sup>. Con la ventaja de tener un siglo de visión retrospectiva, resulta sencillo ver que la estimación de Karl Marx era errónea en puntos cruciales. En la nacionalidad, él veía un camuflaje para los intereses de la clase burguesa. Denunció que la religión era el opio de los pueblos. En cambio, en economía predijo luchas muy reales y cada vez más cruentas que terminarían con la caída de la democracia burguesa. Pero, en realidad, la democracia ha demostrado ser más efectiva para resolver cuestiones políticas cuando las principales divisiones han sido sociales y económicas, como en Gran Bretaña, Australia, Nueva Zelanda y los países escandinavos. En cambio, ha sido la lucha entre grupos religiosos, nacionales y raciales la que ha demostrado ser más tenaz y la que ha causado recurrente antagonismos, como en Bélgica, Holanda, Canadá y Estados Unidos.

No es difícil encontrar las razones. En el frente socioeconómico, el propio marxismo se convirtió en una fuerza suficiente en Europa para actuar en cierta medida como una profecía autodesmentida. Más allá de ello, existe una diferencia fundamental en la naturaleza de los problemas. En los asuntos vinculados con la política económica y el gasto social, siempre se puede repartir la diferencia. En una economía en expansión, pueden darse las dos situaciones: la lucha por mayores salarios, ganancias, ahorros en el consumo y beneficios sociales puede convertirse en un juego de suma positiva. Pero no puede alcanzarse una posición intermedia entre el flamenco y el francés como idioma oficial o entre el calvinismo, el catolicismo y el secularismo como principios educativos. Lo mejor que se puede obtener en estos casos es un «compromiso comprensivo»<sup>46</sup> —un acuerdo por el cual algunos departamentos del gobierno hablan francés y otros flamenco, o unos niños son educados de acuerdo con los pensamientos de Tomás de Aquino o Calvino o Voltaire—. Esta solución puede despolitizar en parte la cuestión, aunque también afianza las diferencias en lugar de suprimirlas

y, por lo tanto, puede transformar un conflicto político en una forma de trinchera de guerra.

La dificultad que la democracia tiene para resolver problemas comunitarios pone de manifiesto la importancia de la unidad nacional como la condición previa del proceso de democratización. Las luchas más reñidas en una democracia son las que se dan contra los defectos de nacimiento de la comunidad política.

Antes se sugirió que la transición a la democracia puede requerir ciertas actitudes comunes y distintas por parte del político y del ciudadano común. La distinción, que ya es evidente durante la fase decisoria cuando los líderes buscan un compromiso, mientras que sus seguidores sostienen con cansancio las banderas de la lucha anterior, se torna aún más evidente durante la fase de habituación, cuando funcionan tres tipos de proceso. Primero, de la resolución exitosa de algunos problemas, tanto los políticos como los ciudadanos aprenden a tener fe en las nuevas reglas y a aplicarlas a los nuevos asuntos. Su confianza crecerá con mayor rapidez si, en las primeras décadas del nuevo régimen, una amplia variedad de tendencias políticas puede participar en el manejo de los asuntos, ya sea uniéndose a distintas coaliciones o turnándose como gobierno y como oposición. Segundo, como recién vimos, la experiencia con técnicas democráticas y el reclutamiento competitivo confirmará las prácticas y las creencias democráticas de los políticos. Tercero, toda la población se ajustará con mayor firmeza a la nueva estructura forjando vínculos eficaces con la organización partidista que conecta a los políticos de la capital con el electorado del resto del país.

Estas organizaciones partidistas pueden ser una continuación directa de las que estaban activas en la fase preparatoria, o de conflicto, de la democratización, y una extensión del sufragio en el momento de la «decisión» democrática ahora puede proporcionarles libertad de acción. Es posible que no haya surgido ningún partido con una amplia base popular durante la fase de conflicto y que la extensión del sufragio haya sido muy limitada. Aun en esas condiciones de democratización parcial de la estructura política, se ha desencadenado una dinámica competitiva que completa el proceso. Los partidos parlamentarios buscarán el apoyo de sus

organizaciones de base para garantizar un flujo continuo de miembros para su grupo en los futuros parlamentos. Uno u otro grupo político pueden ver la posibilidad de aventajar a sus oponentes ampliando el electorado o eliminando otros obstáculos al control de la mayoría. En líneas generales, esta parece haber sido la naturaleza de los desarrollos británicos entre 1832 y 1918. Por supuesto, la completa democratización es el único punto lógico de interrupción de esta dinámica.

## V

El modelo aquí presentado hace tres afirmaciones generales. En primer lugar, dice que ciertos ingredientes son indispensables para la génesis de la democracia. Por un lado, debe existir un sentido de unidad nacional. Por el otro, debe haber un conflicto arraigado y serio. Además, debe darse una adopción consciente de las reglas democráticas y, por último, tanto los políticos como el electorado deben estar habituados a estas reglas.

En segundo lugar, el modelo sostiene que los ingredientes deben ensamblarse de a uno. Cada tarea tiene su propia lógica y sus propios protagonistas naturales —una red de administradores o un grupo de *liberati* nacionalista para la unificación; un movimiento de masas de la clase más baja, tal vez liderado por disidentes de una clase superior; para la tarea de la lucha preparatoria; un pequeño círculo de líderes políticos experimentados en negociación y en compromisos para la formulación de reglas democráticas; y una variedad de organizadores y organizaciones para la tarea de habituación—. Así, el modelo abandona la búsqueda de los «requisitos funcionales» de la democracia, ya que esa búsqueda reúne todas estas tareas y, de ese modo, torna bastante inmanejable el trabajo total de democratización. El argumento presentado es análogo al que Hirschman y otros han planteado contra la teoría del crecimiento económico equilibrado. Estos economistas no niegan que la transición de una economía primitiva de subsistencia a una sociedad industrial madura implique cambios en todos los frentes —en habilidades laborales, formación de capital, sistema de distribución, hábitos de consumo, sistema monetario, entre otros—. Sin embargo, insisten en que cualquier país que haya intentado realizar todas esas tareas de una vez, en la práctica se encontrará completamente paralizado —el equilibrio más estable es el del estancamiento—. Por lo

tanto, en su opinión, el problema del desarrollador económico se convierte en encontrar «vínculos» hacia atrás y hacia delante, es decir, diseñar una secuencia manejable de tareas.

En tercer lugar, el modelo sugiere una secuencia que comience con la unidad nacional como antecedente, pase por la lucha, el compromiso y la habituación, hasta llegar a la democracia. La contundencia de esta secuencia puede ser entendida por un desarrollo anormal en Turquía durante los años posteriores a 1945. El compromiso turco con la democracia se realizó sin un conflicto manifiesto previo entre los principales grupos sociales y sus élites dirigentes. En 1950 sucedió el primer cambio de gobierno como resultado de una nueva mayoría electoral, pero en la siguiente década el partido recién elegido retrocedió a prácticas autoritarias y en 1960-1961, un golpe de Estado interrumpió el experimento democrático. Estos acontecimientos no están desconectados: en 1960 Turquía pagó el precio de haber recibido su primer régimen democrático como regalo de un dictador. Sin embargo, después de 1961, hubo una mayor evolución en la secuencia más adecuada. La crisis de 1960-1961 hizo más aceptables el conflicto social y político y por primera vez se debatió una gama completa de cuestiones sociales y económicas. El conflicto fue entre los militares, por un lado, y los voceros de la mayoría agraria, por el otro —el compromiso entre estos dos sectores permitió la reanudación del experimento democrático sobre una base más segura en 1965—.

En aras de la parsimonia, los ingredientes básicos del modelo se ciñeron a cuatro y se dejaron abiertas las circunstancias sociales y las motivaciones psicológicas que pueden facilitar cada uno de ellos. Específicamente, el modelo rechaza lo que, a veces, se propone como condiciones previas para la democracia, por ejemplo, niveles altos de desarrollo económico y social o un consenso previo sobre lo fundamental o las reglas. El crecimiento económico puede ser una de las circunstancias que produce las tensiones esenciales para la fase preparatoria o de conflicto —pero puede haber otras circunstancias que también podrían servir—. Es más probable que la educación masiva y los servicios de bienestar social sean el resultado de la democratización.

El consenso sobre lo fundamental es una condición previa improbable. Un pueblo sin conflictos sobre asuntos fundamentales tendría poca necesidad

de diseñar elaboradas reglas democráticas para la resolución del conflicto. Además, su aceptación es lógicamente parte del proceso de transición y no su prerrequisito. El presente modelo transfiere varios aspectos del consenso del estado inactivo de las condiciones previas al de los elementos activos en el proceso. En este punto, sigo el ejemplo de Bernard Crick, quien contundentemente ha escrito lo siguiente:

... Con frecuencia se piensa que para que esta «ciencia maestra» [es decir, la política democrática] funcione, ya debe existir una idea compartida de «bien común», cierto «consenso» o consensus iuris. Pero este bien común es en sí mismo el proceso de reconciliación práctica de los intereses en varios (...) conjuntos o grupos que componen un Estado, no es un adhesivo espiritual externo e intangible (...). Diversos grupos permanecen unidos, primero, porque tienen un interés común en la supervivencia y, segundo, porque practican la política —no porque acuerden en lo «fundamental» ni en algún concepto demasiado vago, personal o divino que haga el trabajo de la política en su nombre—. El consenso moral de un Estado libre no es una cuestión misteriosa que antecede o está por encima de la política: es la actividad (la actividad civilizadora) de la propia política<sup>47</sup>.

La base de la democracia no es el máximo consenso. Es una tenue franja entre la uniformidad impuesta (que conduciría a algún tipo de tiranía) y la hostilidad implacable (que llevaría a una comunidad a la guerra civil o a la secesión). En el proceso de la génesis de la democracia, un elemento de lo que podría denominarse «consenso» ingresa en por lo menos tres puntos. Debe haber un sentido previo de comunidad, preferentemente, uno que se dé por hecho y que esté por encima de la mera opinión o del mero acuerdo. Debe haber una adopción consciente de las reglas democráticas, pero no tanto por creer en ellas como por aplicarlas, primero tal vez por necesidad y gradualmente por costumbre. El propio funcionamiento de esas reglas ampliará el área de consenso paso a paso, a medida que la democracia disminuya su apretada agenda.

No obstante esto, siempre surgirán nuevos asuntos y nuevos conflictos amenazarán los acuerdos recientes. Los procedimientos característicos de la democracia incluyen la oratoria de campaña, la elección de candidatos, las elecciones parlamentarias, los votos de confianza y de censura —en suma, un conjunto de mecanismos para expresar el conflicto y, por lo tanto, de ese modo, resolverlo—. La esencia de la democracia es la costumbre de

disentir y conciliar sobre asuntos y visiones en permanente cambio. Los gobernantes totalitarios deben forzar la unanimidad sobre lo fundamental y sobre los procedimientos antes de poder trabajar en otros temas. En cambio, la democracia es la forma de gobierno que obtiene sus poderes del disenso de hasta una mitad de los gobernados.

## Notas

\* Título original «Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model», *Comparative Politics*, 1970, pp. 337-363. **Primera edición en inglés ©1970 por Comparative Politics.** Reproducción y traducción al español realizada bajo licencia. **Todos los derechos reservados.**

\*\* El presente artículo fue presentado en la reunión anual de la Asociación Americana de Ciencia Política, Nueva York, septiembre de 1969. El autor agradece el apoyo económico recibido en las diferentes etapas de su investigación sobre la democracia por parte de la Fundación John Simon Guggenheim, la Fundación Ford y la Fundación Nacional de Ciencias. El autor asume celosamente la responsabilidad por sus errores, manías y disparates que se revelan en este ensayo.

1. Barker, E. (1942), *Reflections on Government*, Oxford, 63; Lerner, D. et al. (1958), *The Passing of Traditional Society*, Glencoe, pág. 49 y sigs., pág. 60 y sigs.; Almond, G. & Verba, S. (1963), *The Civic Culture*, Princeton.

2. Friedrich, C. J. (1942), *The New Belief in the Common Man*, Boston; Schattschneider, E. E. (1960), *The Semi-Sovereign People*, Nueva York; Crick, B. (1964), *In Defence of Politics*, Edición Revisada, Penguin Books; Dahrendorf, R. (1959), *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Stanford; Lijphart, A. (1968), *The Politics of Accommodation*, Berkeley y Los Ángeles.

3. Truman, D. B. (1951), *The Governmental Process*, Nueva York, 514; Lipset, S. M. (1960), *Political Man*, Nueva York, pág. 88 y sigs. A. Lawrence Lowell ya había hablado de la necesidad de alineamiento partidario cuando «la división es vertical» y atraviesa la división horizontal de clases. Lowell, A. L. (1896), *Government and Parties in Continental Europe*, Vol. 2, Boston, pág. 65 y sigs.

4. Dahl, R. A. (1961), *Who Governs?*, New Haven; McClosky, H. (Junio de 1964), *Consensus and Ideology in American Politics*, *American Political Science Review*, LVIII; Prothro, J. W. & Grigg, C. M. (Mayo de 1960), *Fundamental Principles of Democracy: Bases of Agreement and Disagreement*, *Journal of Politics*, XXII.

5. Eckstein, H. (1961 y 1965), *The Theory of Stable Democracy y Division and Cohesion in a Democracy*, Princeton.

6. Dahl, R. A. (1956). *A Preface to Democratic Theory*, Chicago.

7. Lijphart; Eckstein; Dahl (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago.
8. Almond & Verba; Eckstein; Dahl (1966). *Who Governs? y Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven.
9. Ver Kuhn, T. (1962), *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago.
10. Simon, H. A. (1957). *Models of Man: Social and Rational*, 65.
11. Para conocer una discusión general sobre el interrogante de la democracia en el contexto de los países recientemente modernizados, ver Rustow (1967), *A World of Nations: Problems of Political Modernization*, Capítulo 7, Washington, que presenta algunos de los argumentos actuales en forma resumida.
12. «... una forma política puede persistir en condiciones normalmente adversas para el surgimiento de esa forma» (Lipset: 46).
13. Lipset, S. M. (Marzo de 1959), Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy, *American Political Science Review*, LIII; *idem*, Political Man; Cutright, P. (Abril de 1963), National Political Development: Measurement and Analysis, *American Sociological Review*, XXVIII.
14. Emerson, R. (1960), *From Empire to Nation*, Cambridge, 278, parafrasea a Lipset en esta cuestión. M. Rejai, en su útil antología y comentario, *Democracy: The Contemporary Theories*, Nueva York, 1967, incluye un fragmento del artículo con el título: «Socioeconomic Preconditions» [Condiciones socioeconómicas previas] (págs. 242-247).
15. Almond, G. A. & Coleman, J. S. (Ed.) (1960), *Politics of the Developing Areas*, Introducción. Princeton.
16. Myrdal, G. (1944), *An American Dilemma*, Anexo, Nueva York; Alker Jr., H. R. (Julio de 1966), The Long Road to International Relations Theory: Problems of Statistical Non-Additivity, *World Politics*, XVIII; Neubauer, D. (Diciembre de 1967), Some Conditions of Democracy, *American Political Science Review*, LXI.
17. Esta afirmación sobre la función del cientista social fue extraída de Rustow, *A World of Nations*, 17; los siguientes dos párrafos fueron obtenidos de *ibidem*, pág. 142 y sigs.
18. Bendix, R. & Lipset, S. M. (1957), Political Sociology, *Current Sociology*, VI, N.º 2, 85.
19. Nota de la Editora: El autor realiza un juego de palabras con el dicho «*Throw the baby out with the bath water*», en referencia a eliminar la política por suprimir lo institucional.
20. Apter, D. E. (1965). *The Politics of Modernization*. Chicago.
21. Festinger, L. (1957). *A Theory of cognitive Dissonance*. Stanford.
22. Eckstein. *Division and Cohesion*, 183-85.

- <sup>23</sup> Dahl, *Who Governs?*; McClosky; Prothro & Grigg.
- <sup>24</sup> Nota de la Editora: Sportin' Life es el apodo de un personaje de la ópera *Porgy and Bess*, del compositor George Gershwin.
- <sup>25</sup> Almond, estudio actual sobre la Gran Bretaña del siglo XIX; Binder, L. (Ed.) (1966), *Politics in Lebanon*, Nueva York; Dahl, ver números 4, 7 y 8; Deutsch, K. W. (1953), *Nationalism and Social Communication*, Nueva York y Deutsch et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton; Friedrich, C. J. (1950), *Constitutional Government and Democracy*, Boston; Huntington, S. P. (Abril de 1966), Political Modernization: America vs. Europe, *World Politics*, XVIII; Lipset, S. M. (1963), *The First New Nation*, Nueva York; y Lipset & Rokkan, S. (Eds.) (1967), *Party Systems and Voter Alignments*, Nueva York; Ward, R. E. & Rustow, D. A. (Eds.) (1964), *Political Modernization in Japan and Turkey*, Princeton; Weiner, M., estudio actual sobre la historia social del siglo XIX de la península balcánica.
- <sup>26</sup> En esta combinación radica la fortaleza de Black, C. E. (1966), *Dynamics of Modernization*, Nueva York, comparada con la mayoría del resto de la literatura sobre este tema.
- <sup>27</sup> Hartz, L. et al. (1964), *The Founding of New Societies*, Nueva York; Palmer, R. R. (1959-64), *The Age of Democratic Revolution*, Dos volúmenes, Princeton.
- <sup>28</sup> Ver, por ejemplo, de Jouvenel, B. (1948), *On Power*, Nueva York.
- <sup>29</sup> Esta lista, junto con las ocho omisiones mencionadas (Australia, Canadá, Alemania, Israel, Japón, Nueva Zelanda, Reino Unido, Estados Unidos), corresponde a una que proporcioné en *A World of Nations*, pág. 290 y sigs., con las siguientes excepciones: Grecia ha sido omitida porque la democracia fue reemplazada por un golpe de Estado en 1967; México no fue incluido porque, pensándolo bien, no creo que satisfaga el criterio de un gobierno basado en «tres o más elecciones consecutivas, populares y competitivas» —por supuesto, los problemas están vinculados con las graves restricciones en materia de competencia—; Turquía y Venezuela han sido agregados porque ahora han comenzado a cumplir con el criterio.
- <sup>30</sup> Para conocer un planteamiento reciente y lúcido del fundamento de esos modelos o tipos ideales, ver Bottomore, T. B. (1965), *Elites and Societies*, Nueva York, 32.
- <sup>31</sup> Jennings, W. I. (1956). *The Approach to Self-Government*. Cambridge, 56.
- <sup>32</sup> Deutsch, *Nationalism and Social Communication*; Deutsch et al., *Political Community and the North Atlantic Area*.
- <sup>33</sup> Rustow, *A World of Nations*, pág. 30 y sigs.; e *International Encyclopedia of the Social Sciences*, «Nación».
- <sup>34</sup> Para conocer los desarrollos en Suecia, ver Rustow (1955), *The Politics of Compromise: A Study of Parties and Cabinet Government in Sweden*, Capítulos 1 a 3, Princeton; y Verney, D. A. (1957), *Parliamentary Reform in Sweden, 1866-1921*, Oxford. Sobre Turquía,

ver Ward y Rustow, y los siguientes ensayos de este último: *Politics and Islam in Turkey*, en R. N. Frye (1957), *Islam and the West*, La Haya, 69-107; *Turkey: The Tradition of Modernity*, en L. W. Pye & Verba (Eds.) (1965), *Political Culture and Political Development*, Princeton, 171-198; *The Development of Parties in Turkey*, en J. LaPalombara & M. Weiner (Eds.) (1966), *Political Parties and Political Development*, Princeton, 107-133; y *Politics and Development Policy*, en F. C. Shorter (Ed.) (1967), *Four Studies in the Economic Development of Turkey*, Londres, 5-31.

<sup>35</sup> Bryce, J. (1921). *Modern Democracies*, Vol, 2. Londres, 602.

<sup>36</sup> Hirschman, A. O. (1963). *Journeys Towards Progress*. Nueva York, pág. 6 y sigs.

<sup>37</sup> *Ibidem*, Hirschman (1958), *The Strategy of Economic Development*, New Haven; y Hirschman (Julio de 1965), *Obstacles to Development: A Classification and a Quasi-Vanishing Act*, *Economic Development and Cultural Change*, XIII, 385-393.

<sup>38</sup> Dahl, et al., *Political Oppositions in Western Democracies*, 397.

<sup>39</sup> Follett, M. P. (1918 y 1924), *The New State y Creative Experience*, Nueva York; Coser, L. A. (1956), *The Function of Social Conflict*, Glencoe, 121 y *passim*. Una postura ampliamente contraria ha sido reafirmada recientemente por Edward Shils, quien escribe en relación con el Líbano: «El civismo no será fortalecido por la crisis. Solo puede crecer lentamente y en un ambiente calmo. El crecimiento del civismo es una condición necesaria para el desarrollo del Líbano (...) como un sistema verdaderamente democrático» (en Binder et al., *Politics in Lebanon*, 10). Me parece difícil poder pensar en situaciones en las que ha habido notables avances ya sea en materia de civismo o de democracia, excepto como la consecuencia de una crisis.

<sup>40</sup> Dahl et al., *Political Oppositions in Western Democracies*, XI.

<sup>41</sup> Rustow. *The Politics of Compromise*, 69.

<sup>42</sup> Binder (Ed.). *Politics in Lebanon*.

<sup>43</sup> Moore Jr., B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston, 3.

<sup>44</sup> Festinger. *A Theory of Cognitive Dissonance*.

<sup>45</sup> El contraste surge de modo implícito de los estudios de países que se encuentran en Dahl, et al., *Political Oppositions in Western Democracies*.

<sup>46</sup> Rustow. *Politics of Compromise*, 231.

<sup>47</sup> Crick. *In Defence of Politics*, 24.

# Las bases sociales del orden político en la Europa de entreguerras\*

Gregory M. Luebbert\*\*

---

Cuatro tipos de régimen de importancia histórica surgieron en Europa entre las dos guerras mundiales: democracia pluralista, democracia social o corporatista, dictadura tradicional y fascismo. La vasta literatura desarrollada en torno al tema muy pocas veces planteó que cada uno de los órdenes políticos fuera una alternativa histórica para los demás. Cuando lo hizo, se limitó a tratar a la democracia pluralista como alternativa al fascismo. Por lo general, el planteo se expresó a modo de contraste entre Alemania y Gran Bretaña, seguido de la pregunta: ¿por qué Alemania no fue como Gran Bretaña?<sup>1</sup>. Aun así, la democracia pluralista como surgió en Gran Bretaña fue, en realidad, la alternativa menos relevante entre las guerras, ya que la posibilidad de estabilizarla donde todavía no existía había desaparecido con la Primera Guerra Mundial. Donde los partidos liberales habían fracasado en establecer instituciones parlamentarias responsables antes de la guerra, hubiera sido imposible estabilizar posteriormente una democracia pluralista. En lo sucesivo, la estabilización requeriría del corporativismo —en su variante fascista o de democracia social— y no del pluralismo.

La aparición del fascismo, sin embargo, no fue predeterminada por la irrelevancia de la democracia pluralista. Alemania no devino fascista porque no pudo convertirse en una democracia pluralista como Gran Bretaña, sino porque no pudo transformarse ni en una democracia corporatista como Noruega ni en una dictadura tradicional como gran parte de Europa del

Este. Si los socialistas conformaban una coalición con el campo, todavía era posible establecer una democracia social o corporatista estable. Y aunque los socialistas no pudieran hacerlo, si los liberales de entreguerras armaban esa alianza, aún podía evitarse el fascismo. Cuando podían hacerlo, el resultado era una dictadura tradicional. En otras palabras, el fascismo solo podía aparecer si la democracia pluralista, la democracia social y la dictadura tradicional no podían surgir. Por lo tanto, para entender el fascismo, es necesario comprender por qué estos regímenes alternativos no fueron posibles en algunos países.

Con este objetivo, debemos estudiar los determinantes tanto de las instituciones del Estado como del mercado de trabajo. La forma que finalmente asumió el Estado de entreguerras en las crisis de las décadas del veinte y del treinta no puede entenderse separada del modo en que los trabajadores se organizaron en el mercado de trabajo, dado que las instituciones del Estado y del mercado de trabajo adoptaron su forma simultáneamente, como dos mitades de la misma respuesta a la movilización de la clase trabajadora.

Los sindicatos podían organizarse bajo el ideal corporatista o pluralista, o podían ser reprimidos por el Estado. El corporativismo de entreguerras denotó un sistema en el que los intereses económicos de una economía privada se estaban organizando funcionalmente en grupos centralizados, abarcativos y autoritarios. En su variante democrática —la democracia social—, la pertenencia a estas organizaciones era voluntaria; estas mediaban la relación entre los trabajadores, los capitalistas, los sectores de la economía y el Estado. En las democracias sociales, los sindicatos corporatistas sirvieron para contrarrestar las ventajas inherentes de los empleadores en los convenios colectivos y en la política, y tuvieron un papel crítico en la formulación de la política social. El corporativismo no ha sido principalmente un sistema de restricción y control de la clase trabajadora, sino uno de inclusión. Las democracias sociales surgieron en el periodo de entreguerras en Noruega, Suecia, Checoslovaquia y, en menor grado, en Dinamarca.

En su variante autoritaria —el fascismo—, las organizaciones corporatistas fueron principalmente mecanismos a través de los cuales el Estado

controlaba y movilizaba a trabajadores y a capitalistas. En este punto, el corporativismo proporcionó los medios institucionales para subordinar a la clase trabajadora; la inclusión era, en gran parte, simbólica. Los sindicatos corporatistas actuaron como las correas de transmisión de los beneficios materiales y de la coerción por las cuales el partido en el poder intentaba comprar el apoyo o forzar la aquiescencia de la fuerza de trabajo. Entre las guerras, estos regímenes aparecieron en la Alemania nazi, la Italia fascista y, en menor medida, la España de Franco.

En los mercados de trabajo pluralistas, los sindicatos eran —dentro de algunas reglas básicas— legalmente libres de organizarse, negociar colectivamente y agitar políticamente. A diferencia de sus contrapartes de las democracias sociales, y en comparación con ellas, los sindicatos continuaban estando débilmente organizados y eran menos efectivos en la negociación con los empleadores y con el Estado. No presentaban la misma cobertura o centralización; los líderes no podían hablar con autoridad a sus miembros sobre una amplia gama de cuestiones sociales y económicas. No desarrollaron ningún supuesto legal o cultural sobre la necesidad de consultar a los líderes ni que sus demandas en materia de políticas debían ser adaptadas por el Estado. Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Irlanda y Suiza son ejemplos de democracias pluralistas.

La cuarta variedad de orden político surgida entre las guerras fue la dictadura tradicional, que combinó importantes restricciones de la competencia política con represión en el mercado de trabajo. El Parlamento se cerró o solo existió como un remanente después de que los principales partidos fueron proscritos. Los sindicatos estaban muy limitados o directamente prohibidos, pero no fueron reemplazados por organismos de control patrocinados por el Estado, como en los regímenes fascistas. Dichos regímenes no ofrecían ninguna solución al problema de la integración de la clase trabajadora; más aún, intentaron ignorarlo. En este sentido, fueron inherentemente inestables. Estas dictaduras tradicionales aparecieron en Finlandia, Austria, Hungría y en gran parte de Europa del Este.

Sin duda, los cuatro regímenes son tipos ideales. Ninguna sociedad construyó instituciones que se correspondieran perfectamente con los modelos idealizados y algunas instituciones fueron una mixtura, en

especial de los modelos pluralistas y de las democracias sociales. Por ejemplo, Bélgica, los Países Bajos y Dinamarca estuvieron entre los modelos pluralista y corporatista; los dos primeros se acercaron más al modelo pluralista y Dinamarca más al modelo de democracia social. La posición intermedia de estos países refleja el carácter mixto de su experiencia de desarrollo y puede ser explicada gracias a él, ya que combina aspectos tanto de la experiencia pluralista como de la corporatista.

Los cuatro regímenes fueron los subproductos del periodo de entreguerras de las cuatro vías desde la política preindustrial hasta las crisis de las décadas del veinte y del treinta. Cada uno fue delineado por un legado histórico y por una coalición urbano-rural que surgió en respuesta a las crisis de entreguerras. El legado histórico fue proporcionado por el predominio, o por la falta de este, de los partidos liberales antes de la Primera Guerra Mundial. En ningún lugar antes de la guerra, los liberales tuvieron un control político ambiguo. Por el contrario, ejercieron mayor o menor influencia, a veces en alianza con los intereses rurales y otras en su contra. Sin embargo, el hecho de ser el socio (o el antagonista) sénior o júnior tenía una importancia decisiva. Cuando dominaban —como en Gran Bretaña (donde el Partido Liberal y el Partido Conservador liberalizado se alternaron en el poder hasta la guerra), en Suiza (donde los radicales controlaron el gobierno de 1848 a 1919) y en Francia (donde los republicanos dominaron el ámbito político después de 1877)—, los trabajadores ingresaron a la política antes de la Primera Guerra Mundial y lo hicieron gradualmente y en grupos, en lugar de repentinamente y como clase cohesionada. Como consecuencia, todas estas sociedades, que obtuvieron políticas democráticas, también ganaron mercados de trabajo pluralistas.

La situación fue dramáticamente diferente en los países donde no dominaban los liberales. En ellos la guerra fue un punto de inflexión en la transición a la política de masas. Su trauma y el ejemplo de la Revolución Bolchevique sirvieron para radicalizar a los trabajadores y para polarizar la política en todas las sociedades. Los trabajadores y los campesinos ahora eran políticamente activos en todas partes. La explosión de la participación política fue mucho más compleja de adaptar donde los trabajadores no habían ingresado a la política gradualmente bajo la tutela liberal. Donde

no, se organizaron, tanto en la política como en el mercado de trabajo, de un modo más explícitamente basado en clases. Aun así, la ciudadanía política y económica de esta clase más cohesivamente organizada continuaba incompleta. En efecto, todavía debían crearse los órdenes políticos modernos. En última instancia, el corporativismo, en su variante de democracia social o fascista, pero no pluralista, exigiría estabilizar la política de clases en estas sociedades.

La forma del orden político estuvo determinada por la coalición de intereses urbanos y rurales que surgió en respuesta a las crisis. En el armado de estas coaliciones, la alianza del campesinado familiar demostró ser decisiva: cuando este se alineó con el partido socialista urbano, el resultado fue una democracia social; cuando se inclinó por el o los partidos de tradición liberal, el resultado fue invariablemente una dictadura tradicional. En este ensayo, intentaré identificar las condiciones que produjeron cada una de esas uniones. Para empezar, primero debemos considerar la importancia del predominio liberal en la creación de democracias pluralistas y las causas por las que las economías políticas posteriores a la Primera Guerra Mundial no pudieron convertirse en democracias pluralistas.

## **Democracias pluralistas**

El modelo del camino pluralista, como ejemplifica la transición británica, durante mucho tiempo se concentró en la característica esencial que distingue a las democracias tempranas<sup>3</sup>. En estas sociedades, la burguesía alcanzó una posición predominante, vehiculizada por los partidos liberales, frente a los trabajadores movilizadas autónomamente. En las sociedades que se estaban tornando pluralistas, los sindicatos y los partidos ganaron acceso al Estado a través de la colaboración con la comunidad liberal. Los liberales se ajustaron gradualmente a las demandas en materia de sufragio más amplio, voto secreto, eliminación de distritos electorales desiguales, legalización de sindicatos, convenios colectivos y derecho de protesta, entre otros. En gran medida, estas reformas a largo plazo se concretaron porque satisfacían las necesidades electorales a corto plazo de los partidos liberales. Por ejemplo, dado que los republicanos franceses necesitaban el apoyo de los trabajadores en su lucha contra los conservadores, satisficieron las tres demandas más importantes de los movimientos de trabajadores

franceses después de 1877: el establecimiento de una educación universal, libre, laica y pública; el perdón de los Comuneros; y la legalización de los sindicatos, los convenios colectivos y el derecho de protesta<sup>4</sup>.

Dado que los trabajadores de estas sociedades obtuvieron tempranamente el derecho a voto y que las instituciones parlamentarias contaban con considerable legitimidad entre los trabajadores, los partidos liberales nunca se enfrentaron a la clase trabajadora en su conjunto. En cambio, tuvieron que enfrentarse a grupos dispersos de trabajadores gradualmente movilizados que, en general, se organizaban a nivel local. Con el control del Estado, los liberales podían definir los términos en los que se les otorga acceso a la política a los partidos de la clase trabajadora; controlaban cómo se contaban los votos, cómo se definían los distritos electorales, cómo se registraban los partidos, cómo se financiaban las campañas y cómo se pagaba a los legisladores. Los partidos liberales podían ampliar la participación sin, en verdad, cambiar mucho el equilibrio con respecto al poder de clases. De hecho, las alianzas entre liberales y laboristas, tan características de este patrón de movilización, sirvieron para reforzar el equilibrio del poder de clases. En la medida en que la estrategia de liberales y laboristas beneficiaba a los trabajadores (o simplemente así pareció), la ideología liberal se tornaba más verosímil, por lo que el lanzamiento de un movimiento autónomo de la clase trabajadora se vio complicado.

El liberalismo —con su énfasis en la armonía de clases, el individualismo, la competencia, el logro y el mérito— fue una ideología que legitimó el orden pluralista. Su extendida preeminencia significaba que este, y no los intereses de los terratenientes ni los movimientos de la clase obrera, definía los parámetros de las instituciones políticas legítimas y el debate. Así, los partidos de la clase trabajadora se encontraron en la difícil posición de argumentar en contra de una ideología e instituciones parlamentarias que les parecían legítimas a gran parte de la clase trabajadora. En 1920 Fernand Lorient, líder del nuevo Partido Comunista, lamentó el sostenimiento de la ideología liberal sobre las actitudes de los trabajadores franceses:

Sin importar qué hagamos, no podemos evitar el hecho de que, en Francia, más de cincuenta años de democracia burguesa crearon en las masas entre las que trabajamos (...) una mentalidad totalmente distintiva (...). Aquí la gente todavía

está convencida de que tenemos un patrimonio de libertades que defender. La totalidad de nuestra formación mental se basa en una tradición revolucionaria (es decir, jacobina), hábilmente manipulada por nuestra democracia burguesa<sup>5</sup>.

Irónicamente, un indicador del éxito de los liberales en la integración de la clase obrera es que, en ciertos aspectos, tuvieron que hacer menos por los intereses materiales de los trabajadores que los líderes de los Estados autoritarios. Peter Flora y Jens Alber han demostrado que antes de 1914 las medidas de bienestar social se desarrollaron más en las sociedades europeas sin instituciones parlamentarias ni derechos políticos a favor de los trabajadores. Flora y Alber afirman que los regímenes autoritarios acudieron a estas medidas en reemplazo del parlamentarismo y del otorgamiento de derechos políticos para los trabajadores. La mayor legitimidad conferida por un orden parlamentario y una ideología liberal, de hecho, militó en contra de la introducción temprana de las iniciativas en materia de bienestar social, que eran valiosas para los trabajadores<sup>6</sup>.

Casi el mismo proceso de adaptación ocurrió en el mercado de trabajo bajo el predominio liberal. En Francia los republicanos legislaron sobre el derecho a conformar sindicatos, a negociar colectivamente y a protestar en 1884. Esta legislación y la manera en que fue aplicada demuestran el impacto del predominio liberal: los sindicatos estaban obligados a registrar sus actas constitutivas y estatutos, así como los nombres de sus funcionarios. Luego, los *bourses du travail* registrados eran elegibles para recibir subsidios del Estado y oficinas de manera gratuita. El registro permitía a los municipios rastrear a los radicales. El gobierno utilizaba los subsidios para desalentar el radicalismo y, durante un tiempo, la creación de organizaciones del trabajo que se extendían por los distintos oficios.

La legislación de 1884 significó que el *Estado* reconocía la existencia de los sindicatos, pero no suponía que los empleadores debían reconocerlos. De hecho, durante dos generaciones muchos empleadores franceses continuaron resistiéndose, en general de modo brutal, a su reconocimiento. En Francia y en los Estados Unidos, la reticencia de muchos empleadores a reconocer los sindicatos, hasta que fueron compelidos a hacerlo en la década del treinta, fue en sí misma una manifestación del peso de la ideología liberal. Sin embargo, el efecto contundente de la legislación

de 1884 fue fomentar los sindicatos descentralizados, mejorar la legitimidad de la República y redefinir sustancialmente la lucha como un enfrentamiento entre trabajadores y empleadores, y no entre trabajadores y Estado. La infrecuencia de las huelgas políticas indicaba el éxito de los republicanos franceses y de sus contrapartes liberales en otros lugares. Mientras las huelgas políticas de los trabajadores franceses, británicos y estadounidenses eran excepciones, en otros países eran comunes. Por ejemplo, en Bélgica hubo cuatro paros generales en los años previos a 1914. En otras zonas, las huelgas políticas también eran una característica regular de los movimientos obreros, incluso donde —como en España, Alemania e Italia— las restricciones políticas a la protesta obrera eran mucho más represivas<sup>8</sup>.

Dado que en las sociedades dominadas por los liberales los trabajadores podían organizarse casi como deseaban, los sindicatos se incorporaron al mercado de trabajo como grupos de interés individual. A menudo, estaban organizados localmente y por oficios, y desarrollaban tradiciones de negociación local o de planta. Para cuando los partidos nacionales de la clase obrera y los movimientos sindicales comenzaron a formarse, estos sindicatos localmente organizados tenían una generación o más de líderes y de miembros cuyos intereses particulares en las organizaciones establecidas debían ser superados con el fin de crear estructuras más abarcativas<sup>9</sup>.

Entre las democracias pluralistas, Francia parece algo excepcional debido al surgimiento de un movimiento radical de la clase trabajadora como el Partido Comunista. No obstante, en los términos antes utilizados, la explicación parece lo suficientemente directa: los liberales tuvieron menos necesidad de solicitar el apoyo de los trabajadores dado el peso electoral combinado de la clase media y del campesinado, y porque la centralidad del conflicto clerical-anticlerical dejó sin alternativa a los trabajadores franceses con respecto a los republicanos liberales hasta la aparición del Partido Socialista unificado en 1905. La incoherencia de la formación tardía de este partido y el surgimiento del Partido Comunista señala otra característica decisiva de la experiencia francesa: Francia se distinguía no solo por el nivel aparentemente más bajo de integración de los trabajadores antes de la guerra, sino también por su

experiencia traumática en la Primera Guerra Mundial. En consecuencia, el movimiento de la clase obrera estaba, según los estándares de las democracias pluralistas, radicalizado en términos comparativos.

### **Democracia social y fascismo**

Las sociedades que se transformaron en democracias sociales, en dictaduras tradicionales o en dictaduras fascistas después de la Primera Guerra Mundial se diferenciaron de las democracias pluralistas en la debilidad comparativa de sus partidos liberales antes de la guerra. Varios fueron los motivos que justificaron esta debilidad. Evidentemente, estas sociedades comenzaron a industrializarse en una fecha posterior —en todos los casos, después de 1850 y en muchos, recién a principios del siglo xx—. El periodo en el que la clase subterránea, la burguesía, pudo afirmarse antes de la guerra, antes de las consiguientes interrupciones y antes del ejemplo de la Revolución Bolchevique fue más breve<sup>10</sup>. Asimismo, dado que en ocasiones la industrialización tardía dio lugar a un papel más preponderante del Estado, en general, resultó en una dependencia proporcionalmente mayor de la burguesía con respecto al Estado y en un caso menos plausible para la ideología liberal.

Los democratizadores tardíos ingresaron a la Primera Guerra Mundial con clases obreras más movilizadas que los democratizadores tempranos. La guerra había erradicado, alienado, desorientado y, por consiguiente, aumentado la susceptibilidad a los pedidos radicales de millones de hombres jóvenes en su regreso a casa (de las fábricas o del frente de combate), quienes previamente habían estado fuera del alcance de los organizadores radicales. El impacto de la guerra fue apenas más leve en los países neutralistas, muy traumatizados por el ciclo económico que tuvo grandes altibajos en tiempos de guerra y de paz. En pocas palabras, una diferencia significativa entre esas sociedades y las que se transformaron en democracias pluralistas no fue simplemente que el liberalismo fue más débil, sino que los trabajadores tuvieron mayor conciencia de clase a lo largo de un periodo más breve de tiempo. El Cuadro 1 da un indicio de esto, ya que informa el porcentaje de votos para la izquierda en la última elección anterior a la guerra y en la primera elección posterior a ella, así como el nivel de industrialización de doce

países europeos. También demuestra que las sociedades que no se habían convertido en democráticas habían tenido conspicuamente mayores niveles de respaldo de los partidos de la clase trabajadora aun antes de la guerra. Además, en casi todos los casos, el nivel de industrialización era más bajo y, por lo tanto, el tamaño de la clase obrera era menor en estas sociedades. En realidad, los partidos de la clase trabajadora tenían más éxito en condiciones realmente menos favorables. La guerra aumentó el voto de la izquierda en todas partes, pero no redujo la brecha. En ninguno de los democratizadores tempranos, el voto izquierdista superó el 30 % en la primera elección de posguerra. Fue mayor al 30 % en todos excepto en dos de los nueve democratizadores tardíos.

Cuadro 1. Votación izquierdista y nivel de industrialización

	Voto izquierdista de preguerra <sup>a</sup>	Voto izquierdista de posguerra <sup>a</sup>	Trabajo en sectores no primarios <sup>b</sup>
Francia	16,8	23,0	56,9
Suiza	20,1	23,5	80,0
Gran Bretaña	6,4	29,7	91,5
Países Bajos	22,9	25,0	77,0
Dinamarca	29,6	28,7	63,3
Bélgica	30,3	36,6	68,0
Noruega	26,3	31,6	57,9
Suecia	30,1	38,9 <sup>c</sup>	56,3
Finlandia	43,1	38,0	37,0
Alemania	34,8	45,5	69,3
Austria <sup>b</sup>	23,0	40,8	68,1
Italia	22,8	34,3	43,8

a. Última elección antes de la guerra y primera elección después de la guerra. Para ambas, el voto izquierdista se define como el partido socialdemócrata, laborista o socialista, y todos los partidos que están a su izquierda. Los datos de las dos elecciones fueron obtenidos de Flora, P. (Ed.) (1983). *A Data Handbook. Vol. 1: The Growth of Mass Democracies*, Chicago: St. James Press, 89-153. b. El porcentaje de la mano de obra activa con empleo fuera del sector primario alrededor de 1920. Fuente: Mitchell, B. R. (1980), *European Historical Statistics*, Segunda Edición Revisada, Nueva York: Facts on File, 151-66. c. Esta elección se llevó a cabo en 1917. d. Las cifras de preguerra son un promedio para varias elecciones. Fuente: Korpi, W. (1983), *The Democratic Class Struggle*, Londres: Routledge & Kegan Paul, 38.

En algunas sociedades, las más destacadas son Italia, Noruega y Suecia, otra generación de paz hubiera resultado en el surgimiento de regímenes pluralistas democráticos. En Italia, la coalición giolittista buscó reunir los sectores reformistas de la burguesía y el equivalente italiano de la «aristocracia obrera» en un movimiento reformista que se parecía mucho a la primera coalición de liberales y laboristas de Gran Bretaña. En Noruega y en Suecia, las coaliciones reformistas entre los sectores de la burguesía y los

sectores líderes del incipiente movimiento industrial de la clase trabajadora vieron la luz durante los años inmediatamente anteriores a la guerra. Aun en Alemania —que probablemente haya estado entre los países con menos posibilidades de convertirse en una democracia pluralista estable debido a su alto nivel de conciencia de clase—, habían aparecido intentos vacilantes de crear una coalición reformista de liberales y laboristas en 1912.

La industrialización tardía y la guerra fueron los factores desestabilizadores más inmediatos. Fue fundamental que, en las sociedades que se estaban por transformar en democracias sociales, en dictaduras tradicionales o fascistas, la comunidad liberal estaba profundamente dividida. Noruega y Checoslovaquia, con líneas de fallas sociológicas que dividían los movimientos políticos burgueses en bloques lingüísticos, regionales, culturales y religiosos, son un buen ejemplo de esto. En Noruega, antes de la Primera Guerra Mundial, los liberales nunca pudieron patrocinar por sus propios medios los movimientos reformistas exitosos. En consecuencia, los intereses rurales dominaron el Storting [Parlamento noruego], los valores predominantes del sistema de partidos eran agrarios y no industriales, y la liberalización económica se demoró mucho tiempo. El propio cambio a una soberanía parlamentaria fue provocado principalmente por los representantes del campo y tuvo como objetivo controlar el enorme gasto de los burócratas urbanos. En Checoslovaquia los movimientos liberales estuvieron igual de limitados por sus divisiones y por la subordinación a los intereses rurales. El liberalismo checoslovaco también estaba restringido por la posición periférica de Bohemia y Moravia en el Imperio de los Habsburgo<sup>12</sup>.

En general, estas divisiones dentro de la comunidad liberal reflejaron el carácter incompleto de la formación de la nación-Estado antes de la industrialización. Las cuestiones básicas sobre identidad territorial, idioma nacional y religión continuaron sin resolverse. Estos «clivajes preindustriales», tomando prestada la frase de Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan, continuaron dividiendo la comunidad liberal; por consiguiente, esta última nunca pudo obtener la posición preeminente que su contraparte alcanzó en países como Suiza y Gran Bretaña<sup>13</sup>. La experiencia de Suiza indica que el punto decisivo no es que esos clivajes existan en un sistema partidario, sino que eviten que los liberales alcancen

una posición de predominio. Los radicales suizos y los conservadores católicos estuvieron en constante conflicto por cuestiones clericales, pero dado que en el Poder Legislativo los primeros superaban en número a los segundos por casi cuatro a uno, nunca fue desafiado el predominio político de los radicales. Si tomamos una visión más amplia de la causalidad, entonces podemos decir que las sociedades en las que los clivajes preindustriales fueron suficientes para socavar el predominio de los liberales al comienzo de la movilización de trabajadores solo pudieron ser estabilizadas a través de instituciones corporatistas en las décadas del veinte y del treinta, democráticas o fascistas, debido al efecto debilitador de estos clivajes en las demandas políticas de la comunidad liberal.

En estas sociedades, los intereses liberales fueron atacados simultáneamente por las oligarquías tradicionales urbanas y rurales, por los campesinos y por los trabajadores. Paradójicamente, las mismas divisiones que inhibieron a los partidos liberales de establecer su preeminencia también evitaron que estos ampliaran su apoyo fuera de la burguesía. Al parecer, su vulnerabilidad dificultó más el hecho de persuadir a los votantes y a los activistas burgueses para que aceptaran las concesiones a favor de los intereses de los trabajadores a cambio de su respaldo. Por ello, en países como Italia, Suecia y Alemania, los partidos liberales nunca tuvieron éxito en obtener el porcentaje de votos de la clase trabajadora que recibieron sus contrapartes en Gran Bretaña, Suiza y Francia<sup>14</sup>.

Esta incapacidad para crear alianzas reformistas exitosas entre la burguesía y los trabajadores en el primer periodo de la movilización obrera tuvo consecuencias trascendentales. Significó, sobre todo, que los trabajadores tenían más probabilidades de movilizarse como clase que como grupos de interés localmente organizados y como sindicatos. Ante las oportunidades limitadas de influir a través de las alianzas con los intereses burgueses, los argumentos a favor de las organizaciones de trabajadores basadas en clases se hicieron más convincentes. El liberalismo fue empíricamente refutado por las experiencias políticas y del mercado de trabajo de los obreros.

El resultado fue un alto nivel de conciencia de clase, radicalización y polarización. En estas condiciones, el conflicto entre las dos clases urbanas

se tornó tan intenso que sus representantes no podían establecer juntos una economía política estable. No fue por falta de esfuerzo: la coalición democrática usual de la década del veinte fue una coalición reformista de la burguesía y de la mano de obra. Aun así, en todos los casos, esta coalición no pudo formarse desde lo gubernamental (como en Italia, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega y Checoslovaquia) o pronto fracasó por el peso de sus contradicciones internas (como en la Alemania de Weimar y en España). En todos estos países, la coalición se formó entre los representantes de una de las clases urbanas y el campesinado medio.

### **La coalición con el campo**

La coalición tuvo que ser con el campesinado medio porque, en la población agraria, solo estos campesinos combinaban una base de masas, un índice de participación política alto y estable, una agenda política propia y una capacidad para desestabilizar la política si no se cumplía esta agenda. En cambio, casi todas las élites terratenientes fueron una fuerza política débil en las décadas del veinte y del treinta y ya no controlaban el campesinado medio ni el proletariado rural. A pesar de que este último tenía agenda propia y potencial para brindar una base de masas en algunos países, fue el equivalente de posguerra de la «bolsa de papas» de Marx. Incapaz de liderar o de crear sus propias organizaciones, podía ser organizado como una fuerza duradera solo por grupos que, en realidad, no lo conformaban: socialistas, liberales con mente reformista y demócratas cristianos. Por lo tanto, podía ser ignorado si se neutralizaban las fuentes de liderazgo externo.

El campesinado medio, por el contrario, tenía grupos de interés autónomos o una poderosa voz en los grupos agrarios más grandes. En Noruega, Suecia, Dinamarca y Finlandia, contaban con sus propios partidos agrarios. En la Alemania católica, Austria, Checoslovaquia, España y en partes del norte de Italia, mantenían una posición decisiva en los partidos menos homogéneos. En la Alemania protestante y en otras regiones del norte de Italia, rápidamente podían abandonar a los representantes tradicionales a quienes juzgaban por haberles servido mal.

Un movimiento socialista que buscó movilizar al proletariado rural (trabajadores sin tierras y minifundistas que dependían del mercado de

trabajo) poseía el germen del fracaso, porque quedaría atrapado en el conflicto de clases rurales y, en consecuencia, enajenaría al campesinado medio. Una coalición con este último exigía que los socialistas abordaran tres tipos de conflicto: el de clases rurales, el de consumidores y productores, y, a veces, el clerical-anticlerical y regional. En mi opinión, calmar el segundo conjunto de conflictos era esencial para la creación de una coalición entre trabajadores y campesinos, pero esos conflictos podían apaciguarse si el partido socialista se confrontaba con el campesinado medio por las cuestiones vinculadas con la estructura de clase. Si estos podían ser aplacados, los problemas clericales-anticlericales y regionales menos importantes también se podían calmar.

El conflicto de clases fue central tanto para la vida política de los campesinos como para la de los trabajadores urbanos y para la de la burguesía. Cuando los partidos socialistas buscaron movilizar al proletariado rural quedaron atrapados en ese conflicto y amenazaron al campesinado medio de diversas maneras. La mayor amenaza surgió de las campañas a favor de la reforma agraria. La redistribución fue un tema central de la política agraria de España, Italia, Finlandia, Dinamarca y Checoslovaquia. El hecho de que la redistribución hubiera ocurrido a costa de los grandes terratenientes parece no haber reducido la amenaza que sentía el campesinado medio, en especial, en regiones como el norte de Italia, donde el proletariado rural era importante y quedaban pocas tierras para redistribuir. Fue especialmente increíble cuando los partidos nacidos de una ambición colectivista afirmaron que sus tierras estaban seguras. Para los campesinos, la seguridad del bien en torno al que giraba toda su existencia estaba más allá de toda duda. Por lo tanto, la campaña de los socialistas españoles a favor de la reforma agraria en el sur de España contrariaba a los campesinos aun en el norte<sup>15</sup>.

La movilización socialista de los trabajadores agrarios también amenazó el proceso productivo del campesinado medio. Este que, por definición, no dependía tanto de la mano de obra contratada, tenía, no obstante, una perspectiva de empleador, ya que en la medida en que contrataba a un trabajador o dos, los esfuerzos socialistas para sindicalizar a los trabajadores rurales, establecer órganos de contratación centralizada, fijar salarios y ampliar los beneficios en materia de bienestar social para los

trabajadores agrarios afectaban los costos de producción de los campesinos y su libertad para administrar sus tierras.

El efecto acumulativo fue amenazar al campesinado medio por una tercera vía. Al final, su estatus social estaba en juego. En ese contexto, resulta sencillo entender por qué las afirmaciones de los socialistas sobre su compromiso con los intereses tanto de los trabajadores agrarios como del campesinado medio sonaban inverosímiles para el segundo, debido a las aseveraciones que los liberales reformistas les hicieron a los trabajadores urbanos sobre su compromiso con los intereses de los trabajadores y de la burguesía. Y al igual que los esfuerzos de los socialistas en nombre de los trabajadores urbanos provocaron gran resentimiento en la pequeña burguesía, aun cuando esta no se veía directa y materialmente amenazada, sus esfuerzos en nombre de los trabajadores rurales generarían gran resentimiento entre los campesinos medios. De hecho, resentimiento y sentido de abandono eran las características comunes de todos los movimientos antisocialistas de campesinos.

Cuando los partidos socialistas lograron fundar regímenes fue porque no intentaron organizar al proletariado rural y no porque tuvieron un entendimiento superior de los requisitos estratégicos del momento. El nivel de industrialización o la estructura de clase del campo estaban poco relacionados con eso, como se puede observar al analizar primero el tamaño de la mano de obra principal en comparación con el total de la mano de obra agraria y segundo, el tamaño de la mano de obra del proletariado con el total de la mano de obra agraria. Estos datos para principios de la década del veinte aparecen en el Cuadro 2. De los tres países menos agrarios, uno se transformó en un régimen fascista, otro en una dictadura tradicional (Austria, bajo el régimen de Dollfuss-Schuschnigg) y el otro en una democracia social. De los tres países más agrarios, dos se convirtieron en fascismos y el tercero (Finlandia) en un régimen semiautoritario.

Cuadro 2. Población rural y resultado del régimen

	Mano de obra principal (como un % del total de la mano de obra) <sup>a</sup>	Proletariado agrario (como un % del total de la mano de obra principal) <sup>a</sup>	Resultado del régimen
Alemania	30,7	26	Fascismo
Austria	31,9	26	Dictadura
Dinamarca	37,7	43	Democracia social
Checoslovaquia	40,3	35	Democracia social
Noruega	42,1	15	Democracia social
Suecia	43,7	26	Democracia social
España	56,0	35-40	Fascismo
Italia	56,2	35-40	Fascismo
Finlandia	63,0	30	Dictadura

a. Los datos de las primeras dos columnas son de 1920, aproximadamente. Se define «proletariado agrario» como 'los trabajadores sin tierra o a los minifundistas que dependen del mercado de trabajo agrario para obtener parte de su ingreso'.

Fuentes: Para la primera columna, Mitchel (Cuadro 1, nota a pie de página b), 151-66. Para la segunda columna, las cifras son estimadas y se basan en los datos informados en Wunderlich, F. (1961), *Farm Labor in Germany, 1810-1945*, Princeton: Princeton University Press, 15 (Alemania); *Statistisches Handbuch für den Bundesstaat Österreich*, Vol. 26, Viena: Statistical Office, 43 (Austria); *Danmarks Statistik, Statistiske Meddelelser, Landbrugsarbejdskraft 1904 og 1935*, Serie 4, Vol. 102, N.º 3, Copenhague: Statistical Department, 15 (Dinamarca); *Manuel Statistique*, 1931, Vol. 3, Praga: Statistical Bureau of the Czechoslovak Republic, 1931, 300 (Checoslovaquia); Lunden, K. (1973), *The Growth of Co-operatives Among the Norwegian Dairy Farmers During the Period 1856-1905*, *Cashiers Internationaux d' Histoire Economique et Sociale*, Vol. 6, Ginebra: Librairie Droz, 342 (Noruega); *Statistik Årsbok för Sverige: 1932*, Estocolmo: Statistical Bureau, 24-25 (Suecia); *Statistik Årsbok för Finland: 1931*, Nueva Serie, Helsinki: Central Bureau of Statistics, 50-52 (Finlandia); Malefakis, E. (1972), *Peasants, Politics and Civil War in Spain, 1931-1939*, en R. Bezucha (Ed.), *Modern European Social History*, Lexington, Massachusetts: Heath, 196 *passim* (España); Adams, J. C. (1968), *Italy*, en W. Galenson (Ed.), *Comparative Labor Movements*, Nueva York: Russell & Russell, 413-14 (Italia).

El tamaño del proletariado agrario tampoco está relacionado con el resultado del régimen. España e Italia —que se transformaron en países fascistas— contaban con enormes proletariados agrarios. Alemania y Austria —el primero se convirtió en un país fascista y el segundo en una dictadura tradicional— tenían, en comparación, proletariados agrarios pequeños. Entonces, observamos resultados fascistas tanto con proletariados agrarios grandes como pequeños. La falta de un patrón continúa: Dinamarca, con un proletariado grande, produjo un resultado democrático. Suecia, con un proletariado agrario similar al de Alemania y Austria, produjo un resultado democrático. Noruega, con un proletariado muy pequeño, y Checoslovaquia, con un proletariado agrario bastante grande, también produjeron resultados democráticos.

Los resultados fueron determinados por la política y no por la estructura de clases rurales. Los socialistas tuvieron éxito en crear una coalición con el campesinado medio toda vez que el proletariado agrario había sido movilizadopor otros antes de que ellos tuvieran la oportunidad de hacerlo. Al adelantarse de ese modo, los socialistas podían negociar libremente los

asuntos que dividían a los productores rurales y a los trabajadores urbanos. En cambio, cuando el proletariado rural estaba disponible —como en España, Italia, Finlandia y Alemania—, proporcionaba a los socialistas una reserva de potencial apoyo demasiado atractiva para ser ignorada. En estos casos, la lógica de la competencia democrática y la tentación del poder inmediato socavaron la capacidad de los socialistas de obtener poder a largo plazo, porque lograr un electorado entre el proletariado rural siempre exigía compromisos que enajenaban al campesinado medio.

Donde los partidos socialistas pudieron evitar esta enajenación, lograron encontrar una forma de sortear las crisis de regímenes de principios de la década del treinta al negociar con el campesinado medio. El acuerdo típico suponía cierta combinación de subsidios de precios, reducciones de tasas de interés, restructuración de deudas, aranceles protectores y exenciones impositivas a cambio de mayor obra pública, gasto deficitario y beneficios por desempleo ampliados. Este tipo de acuerdos fueron negociados en Dinamarca, Suecia y Checoslovaquia en 1933, y en Noruega en 1935<sup>16</sup>.

Al ingresar a una coalición que satisfacía los intereses del campesinado medio y al hacer que este dependiera del Estado democrático social, los socialdemócratas alcanzaron varios objetivos; sobre todo, crearon una base de poder estable<sup>17</sup>. A partir de ella, idearon instituciones corporatistas que consolidaron su dependencia con respecto al Estado y a la clase trabajadora<sup>18</sup>. Desde esa posición de predominio, a su vez, podían inducir la colaboración de la comunidad empresarial<sup>19</sup>. Además, podían realizar las reformas sociales requeridas por los intereses de sus electores de la clase obrera. Por ejemplo, en los años inmediatamente posteriores al Acuerdo de Kanslergade en Dinamarca, el gobierno socialdemócrata logró aprobar una legislación que establecía o mejoraba la indemnización por accidentes de trabajo; los seguros por invalidez, de desempleo y por accidentes de trabajo; un plan jubilatorio; y la asistencia pública<sup>20</sup>.

### **Noruega, Suecia, Dinamarca y Checoslovaquia**

La distinción crítica entre casos socialistas de éxito y de fracaso debe encontrarse en el número marginal de trabajadores agrarios en los movimientos exitosos. Dado que no existen datos estandarizados que

nos permitan realizar simples comparaciones transnacionales sobre este aspecto, he confiado en datos sobre las afiliaciones a los sindicatos, los convenios colectivos, los estudios intergeneracionales de votantes y los informes de las elecciones y de los censos. En conjunto, esas cifras son reveladoras, a pesar de su falta de estricta comparabilidad.

Comenzaremos con Noruega, Suecia y Dinamarca, tres países en los que los socialistas se alinearon exitosamente con el campesinado medio. Noruega presenta el caso más simple. Debido a las primeras reformas agrarias y al éxodo de gran parte del proletariado rural a América del Norte, la estructura rural social se había tornado muy igualitaria en los años de entreguerras. Para el 1900, el 97 % de los agricultores ya eran dueños de sus tierras y contrataban poca o ninguna mano de obra<sup>21</sup>. De acuerdo con un estudio intergeneracional que llevó a cabo Stein Rokkan, los votantes agrarios (campesinos medios, minifundistas y jornaleros) no representaban más del 13 % al 15 % del total de los votos del Partido Laborista en las décadas del veinte y del treinta<sup>22</sup>. Aun si asumimos que dos tercios de esos votantes dependían, al menos parcialmente, del mercado de trabajo agrario para obtener su ingreso, descubrimos que como máximo el 10 % del electorado del partido podría haber estado formado por trabajadores agrarios. Por último, dentro del movimiento sindical noruego, los trabajadores agrarios no representaban más del 5 % de sus miembros<sup>23</sup>.

Suecia, con una distribución de tierras considerablemente menos igualitaria, proporciona una comprobación más exigente de la hipótesis. A principios de la década del treinta, el 26 % de la mano de obra agraria —alrededor de 250.000 hombres y mujeres— eran jornaleros (ver Cuadro 2). Dada la mayoría de hombres adultos, podemos asumir que, con las esposas y otros adultos a cargo, al menos 400.000 votos provinieron de esa mano de obra. Para ponerlo en perspectiva, recordemos que el electorado socialista promediaba los 750.000 y el electorado total era de casi 2.200.000 en esa época<sup>24</sup>.

Aun así, el Partido Socialista y los sindicatos ignoraban casi por completo este potencial electorado. Como ha observado Sven Anders Söderpalm:

El movimiento de trabajadores agrícolas de Suecia fue débil y estuvo dividido por mucho tiempo (...). A mediados de la década del veinte, ni el 5 % de 250.000 trabajadores agrícolas estaban organizados y solo en las grandes áreas estatales de las provincias de Skåne, Östergötland y Mälardalen había un respaldo importante del movimiento. La disminución fue, en parte, consecuencia de la ventaja que la crisis agrícola les dio a los empleadores, pero también estuvo vinculada con la falta de interés que, durante largo tiempo, había distinguido a la actitud del movimiento laborista con respecto los esfuerzos del proletariado rural<sup>25</sup>.

Los socialdemócratas no debatieron seriamente la posibilidad de cultivar el apoyo de los trabajadores agrarios hasta 1930; para entonces, estos trabajadores ya habían sido movilizados por el Partido Liberal y por el Partido Agrario. De hecho, los liberales y los agrarios habían tenido éxito en movilizar a esos trabajadores en contra de los socialdemócratas. Söderpalm informa: «En la mayor parte de los distritos electorales, la mayoría de los trabajadores del campo votaban por los partidos de la burguesía»<sup>26</sup>.

A pesar de que no podemos estimar con precisión cuánto apoyo real recibió el Partido Social Demócrata de los trabajadores agrarios y de quienes tenían a su cargo, podemos estimar, de modo bastante exacto, el máximo respaldo que podría haber obtenido en condiciones más favorables. Si asumimos que el índice de participación era apenas menor para los trabajadores agrarios que para toda la población (el 50 % contra el 60 %), tenemos un electorado de casi 200.000 personas<sup>27</sup>. Sabemos que tres partidos compitieron por esos votos: los socialdemócratas, los liberales y los agrarios. Si asumimos que, a principios de la década del treinta, la mitad de esos votos fue para los socialdemócratas —una suposición favorable—, ese electorado no podría haber representado a más del 13 % o del 14 % de los votos totales de los socialdemócratas.

Dinamarca, con la población de jornaleros más grande de los tres países escandinavos, proporciona una prueba aún más difícil. Del total de la mano de obra agraria adulta que era de 481.000 en 1934, 210.000 (el 43 %) eran trabajadores contratados (ver Cuadro 2). De nuevo, dado que eran mayoritariamente hombres, podemos suponer que, con las esposas y otros adultos a cargo (padres y abuelos), representan una población de casi 400.000 votantes. Para ponerlo en perspectiva, debemos señalar que en 1932 el electorado socialdemócrata apenas superaba las 660.000 personas y

el electorado total apenas era superior a 1.600.000 personas. En principio, esa población jornalera debió haber sido un objetivo extraordinariamente tentador para los socialdemócratas.

Sin embargo, no fue así porque esta población ya había sido muy movilizada por otro partido. Los liberales radicales surgieron en 1906, después de haberse separado del Partido Liberal. Los liberales eran esencialmente el partido del campesinado medio y los radicales aparecieron para movilizar a los trabajadores agrarios *contra* los liberales. Desde 1906 hasta la introducción de la representación proporcional en 1918, los socialdemócratas acordaron no competir contra los radicales (partido liderado por los reformistas burgueses) en la península rural de Jutlandia. A cambio, los radicales prometieron no desafiar a los socialdemócratas en varios distritos electorales urbanos. Esto les abrió a los radicales una oportunidad en los distritos en los que se concentraban los laboristas agrarios. En consecuencia, para cuando se introdujo la representación proporcional, los radicales ya habían capturado ese electorado.

Si asumimos que el índice de participación para ese potencial electorado de 400.000 personas era ligeramente menor que para toda la población (el 60 % contra el 70 % a principios de la década del treinta), tenemos un electorado real de 240.000 personas<sup>28</sup>. Además, asumiremos que el partido que históricamente había organizado a ese electorado recibió la mitad de los votos —o 120.000 votos—, que se aproxima a lo que los radicales obtuvieron en los distritos rurales en 1935. También asumiremos que los votos restantes se distribuyeron entre los socialdemócratas y el resto de los partidos en una proporción de cuatro a uno. Con las generosas suposiciones antes mencionadas, 90.000 de esos votos fueron para los socialdemócratas<sup>29</sup>. En 1935 un total de 760.000 votos socialdemócratas representaba alrededor del 13 % del electorado de ese partido. Por último, deberíamos señalar que, durante esos años, la participación de los trabajadores agrarios en los sindicatos socialistas fue prácticamente nula.

En resumen, en Noruega y, en particular, en Suecia y en Dinamarca, la movilización de los trabajadores agrarios por parte de otros partidos fue decisiva. Se puede objetar que la distinción real entre estos países y los que adoptaron regímenes fascistas —en especial, Italia y España— es que,

en los primeros, los trabajadores rurales fueron movilizados por otros partidos porque la transición a la política de masas fue gradual. Con una transición repentina, esa población no habría sido capturada y los socialistas habrían intervenido. En esa conexión, el caso de Checoslovaquia, donde la transición fue extremadamente abrupta, se torna significativo.

En este país, el movimiento obrero fue dividido étnica, regional e ideológicamente. Los socialdemócratas alemanes, debido a su base étnica, organizaron casi de modo exclusivo a los trabajadores industriales. Los socialistas [nacionales], limitados por Bohemia y Moravia, también fueron exclusivamente urbanos. Los pocos trabajadores agrícolas de Bohemia y Moravia fueron organizados inicialmente por el Partido Social Demócrata durante los primeros años de la República. Sin embargo, como eran áreas muy industrializadas, los trabajadores agrícolas estaban en una posición menos dependiente. Habitualmente, iban y venían del empleo industrial al agrícola. En 1921 solo el 28,4 % de la mano de obra de Bohemia se encontraba en la agricultura. Los porcentajes para las otras provincias fueron: Moravia y Siberia, 33,8 %; Eslovaquia, 58,7 % y Rutenia, 62,4 %<sup>30</sup>. Así, la gran mayoría de los trabajadores agrarios se encontraba en Eslovaquia y en Rutenia. Una estimación conservadora establecería que el 40 % de la mano de obra agraria en Eslovaquia estaba formada por el proletariado; en Rutenia, probablemente, estaba cerca de la mitad. En esas provincias, casi no había industria, por lo que las grandes poblaciones rurales excedentes dependían del mercado de trabajo agrario.

El Partido Social Demócrata nunca tuvo la oportunidad de organizar a estos trabajadores. En la escisión entre la democracia social y el comunismo, este último ganó la organización del partido en Eslovaquia y en Rutenia, mientras que los socialdemócratas predominaron en las áreas industriales de Bohemia y Moravia. Como resultado, el Partido Social Demócrata se convirtió principalmente en un partido de estas regiones y de los trabajadores industriales. En la primera elección posterior a la escisión de 1925, el Partido Social Demócrata sufrió una derrota aplastante en Eslovaquia y en Rutenia, con el 4,3 % y menos del 2 % de los votos, respectivamente. En cambio, el Partido Comunista obtuvo el 13 % de los votos eslovacos y con el 30,8 % de los votos, se convirtió en el partido más grande de Rutenia<sup>31</sup>.

El Partido Comunista capturó la organización democrática social de esas regiones, pero no pudo movilizar a los trabajadores agrarios<sup>32</sup>. Estos fueron organizados principalmente por los partidos populistas católicos regionales y por los partidos agrarios seculares. Los agrarios, que principalmente eran partidos del campesinado medio, tuvieron especial éxito con ese electorado, debido a su destacado papel en el programa de reforma agraria. Podían unir al campesinado medio y a los jornaleros, porque la reforma agraria, que consolidó la posición del primero, tenía como objetivo a los terratenientes magiars y alemanes; por lo tanto, explotó los clivajes étnicos del campo<sup>33</sup>. El efecto neto de la escisión y de la reforma agraria fue que los socialdemócratas nunca desarrollaron una participación significativa en el conflicto de clases rurales. El movimiento democrático de la clase obrera (socialdemócratas, socialistas [nacionales] y socialdemócratas alemanes) siguió teniendo una orientación urbana e industrial, y libertad para colaborar con los representantes del campesinado medio (los partidos agrarios seculares y los partidos populistas católicos).

El caso de Checoslovaquia también demuestra que los diversos clivajes superpuestos no fueron suficientes para evitar una coalición democrática estable; tampoco lo fue la ausencia de un partido coherente del campesinado. En ese aspecto, el ejemplo checoslovaco se presenta como un correctivo útil para la proposición establecida a partir de los casos español, italiano y alemán: que, en esos países, la ausencia de representación coherente del campesinado y los múltiples clivajes debilitaron a la democracia.

Los socialistas todavía podían crear una coalición con el campesinado medio —para superar sus conflictos religiosos, regionales y entre consumidores y productores— aun cuando los propios campesinos fueron divididos por estas escisiones. Los socialistas fueron separados por la etnia y la región (socialdemócratas alemanes autonomistas contra socialdemócratas centralizadores de Bohemia-Moravia contra socialdemócratas eslovacos centralizadores). Los partidos del campesinado fueron divididos de los socialdemócratas por región (socialdemócratas centralizadores contra populistas eslovacos autonomistas) y por religión (socialdemócratas seculares contra populistas católicos de Bohemia y Moravia contra populistas eslovacos católicos). Además, los propios partidos del campesinado fueron separados por religión y por región (agrarios seculares

y centralizadores de Bohemia y Moravia contra populistas católicos y centralizadores de Bohemia y Moravia contra agrarios eslovacos seculares y centralizadores contra populistas eslovacos católicos autonomistas). Estos clivajes provocaron conflictos lo suficientemente encarnizados para que fueran características definitorias del sistema partidista; pero siempre que la coalición sirviera los otros intereses de los participantes estaban dispuestos a evitar el enfrentamiento por esos asuntos.

### **España, Italia y Alemania**

La posición de los trabajadores agrarios en el movimiento socialista parece ser bastante diferente cuando prestamos atención a España, Italia y Alemania. Si bien resulta complejo estimar las preferencias en materia de votos de los trabajadores agrarios, los datos sobre la composición de los sindicatos dejan en claro que esos trabajadores ejercieron una enorme mejora en los movimientos socialistas de Italia y de España; en Alemania, su influencia fue menor, pero considerable. En estos países, la mano de obra agraria había continuado sin ser movilizada por otros grupos políticos; por consiguiente, representaba una reserva enorme de potencial respaldo para los partidos socialistas y para los sindicatos.

El conflicto de clases decisivo en el campo italiano ocurrió en el norte y en el centro; puso a los jornaleros (*braccianti*) contra un grupo mixto de aparceros, arrendatarios, y pequeños y grandes propietarios. Los dos puntos más importantes de discusión fueron el monopolio local de la contratación, ante el que tanto aparceros como empleadores temporales protestaron con igual energía que arrendatarios o propietarios, y la titularidad de los avíos de labranza, con unos aparceros poco atraídos por la visión socialista de la propiedad colectiva<sup>34</sup>.

La Unión Sindical Italiana (USI) y la Federterra (Federación de Trabajadores de la Tierra) impulsaron la causa socialista en el campo, esta última era el sector agrario de la Confederazione Generale del Lavoro (CGL, por su sigla en italiano) socialista, por su carácter reformista y que constituía el 33 % de los miembros de la CGL en 1920<sup>35</sup>. La Federterra buscó mediar en el conflicto entre los peones y los aparceros, pero la masiva movilización de trabajadores durante la posguerra y sus

ambiciones colectivistas hicieron que esto fuera imposible. A medida que su número de afiliados aumentó de casi 93.000 en 1918 a más de 300.000 en 1919, los líderes de la Federterra perdieron el control de sus miembros y se vieron obligados a actuar más agresivamente de lo que, de otra forma, su experiencia pasada hubiera recomendado<sup>36</sup>.

La estrategia de organizar conjuntamente a aparceros y peones se tornó insostenible porque el fin de la guerra fue testigo de un aumento dramático en la dimensión del campesinado medio, ya que los peones se convirtieron en aparceros y propietarios: el porcentaje de los hombres empleados en la agricultura aumentó del 18,3 % en 1911 al 32,4 % en 1921<sup>37</sup>. Los líderes de la Federterra temían que su electorado modificara su lealtad política cuando cambiara su posición de clase.

Como solución a ese problema, la Federterra abogó por la propiedad colectiva de los avíos entre los aparceros. Este fue un intento de vincular a los aparceros con su organización. En cambio, el nuevo énfasis arrojó a los aparceros a los brazos de los sindicatos católicos locales (CIL, por su sigla en italiano) y transformó a la Federterra: para 1920 los trabajadores agrarios representaban casi el total de miembros de esta organización, pero solo representaban el 10 % de los miembros agrarios de los CIL. El porcentaje restante estaba formado por aparceros, arrendatarios (78,4 %) y pequeños propietarios (10 %)<sup>38</sup>.

Limitar la atención solo a la Federterra brinda una imagen incompleta. La CGL, o, al menos, su facción urbana e industrial, siempre había seguido un camino reformista y esto no cambió mucho después de la guerra. Sin embargo, la CGL no fue el único organismo socialista importante que agrupaba a los jornaleros. En 1920, los tres sindicatos (USI, UIL [Unione Italiana del Lavoro] y el sindicato independiente de los ferroviarios) aún organizaban a casi un tercio de la mano de obra socialista<sup>39</sup>. Es probable que el componente agrario —jornaleros en una abrumadora mayoría, principalmente, en Emilia— haya representado cerca de la mitad del número de miembros sindicales<sup>40</sup>. El efecto de los sindicatos revolucionarios fue aumentar aún más la dependencia del movimiento socialista de los jornaleros: una vez que estos trabajadores se habían movilizado políticamente por una parte de la izquierda, se tornaba imperioso que el Partido Socialista solicitara su apoyo.

No obstante, el papel de los jornaleros no se detuvo ahí, debido al lugar especial que ocupaban al alentar la posición de los intransigentes en el Partido Socialista. Los intransigentes dominaban la cúpula del partido y de los sindicatos. Los acomodacionistas predominaban en el partido parlamentario y en la CGL. Dado que los intransigentes no podían depender del respaldo de la CGL, tendieron a acentuar las reivindicaciones de los sindicatos revolucionarios y, por lo tanto, los reclamos de los agrarios. Tanto es así que incluso cuando la amenaza fascista había convencido a los líderes de la CGL de la necesidad de alcanzar un acuerdo con los sindicatos católicos en la organización de los aparceros y de los pequeños propietarios, la cúpula del Partido Socialista se resistió<sup>41</sup>.

Las líneas del conflicto de clases en el campo de España difirieron de las de Italia. El conflicto de clases colocó a los jornaleros, a los arrendatarios y a los propietarios marginales (quienes dependían del mercado de trabajo) contra los grandes y medianos terratenientes; algunos de estos últimos estaban directamente involucrados en el cultivo y otros eran miembros de la burguesía urbana. Tradicionalmente, dos sindicatos movilizaron el trabajo rural: los anarquistas (en la CNT, Confederación Nacional del Trabajo) y los socialistas (en la UGT, Unión General de Trabajadores). Hasta la dictadura de Primo de Rivera, la CNT había sido, por mucho, la fuerza organizada más importante de los trabajadores agrarios. Sin embargo, para la década del treinta, la CNT se agotó en el campo, principalmente debido a la mano dura de la dictadura. En cambio, la UGT se vio favorecida por la dictadura y, con su presencia bien establecida entre los obreros industriales, estaba preparada para avanzar enérgicamente en las áreas agrícolas. La Federación Nacional de Trabajadores de la Tierra (FNTT), la facción agraria de la UGT, aumentó su número de afiliados de apenas 36.639 en 1930 a 451.337 en 1933, por lo que representaba casi el 40 % del número total de miembros de la UGT<sup>42</sup>. La proporción de los miembros de la FNTT que dependía principalmente del mercado de trabajo para obtener su ingreso era muy alto, tal vez, excedía el 80 %.

De acuerdo con Edward Malefakis, un indicio de este proceso reside la estrecha relación entre los votos del Partido Socialista (PSOE) y el tamaño de la población trabajadora. Malefakis observó la disparidad existente en el patrón de la propiedad de la tierra entre el norte (propiedades pequeñas

y familiares), el centro y el litoral (propiedades pequeñas e intermedias), y el sudoeste (grandes campos trabajados por jornaleros). Este autor demostró que esta distribución se tradujo en una pauta constante de votos: los diputados derechistas eran elegidos casi totalmente por los pequeños campesinos propietarios de Castilla la Vieja y Navarra; los socialistas eran el partido mayoritario del sudoeste de España; y el centro político era elegido en el centro geográfico<sup>43</sup>.

La izquierda del PSOE no dejó duda sobre el tipo de reforma que quería: la tierra tenía que ser redistribuida a los trabajadores rurales más pobres, en especial, a los jornaleros sin tierra. El partido cargó con la responsabilidad principal de la legislación de 1932 que amenazó los títulos de las tierras no solo de los grandes terratenientes del sudoeste, sino también de los pequeños propietarios que arrendaban sus tierras en Castilla la Vieja y Navarra. En 1931, el PSOE y otros partidos del Pacto de San Sebastián habían promulgado una serie de decretos de necesidad y urgencia que prohibían la expulsión de los pequeños arrendatarios; impedían a los dueños retirar sus tierras del cultivo; establecían reglas que favorecían a los grupos en el arriendo de grandes propiedades; determinaban una jornada de ocho horas y un aumento salarial de facto, por lo que incrementó, en gran medida, el poder de la FNTT; e implantaban tribunales arbitrales que, en general, reforzaban la posición destacada de la FNTT.

Animada o arrastrada por el creciente apoyo entre el proletario agrario, la FNTT fue la organización socialista que inició el giro hacia la radicalización, que enajenó al PSOE y a la UGT con el campesinado católico medio del norte y del centro. De hecho, esta radicalización comenzó como una cuestión agrícola. En junio de 1934, la FNTT convocó a una huelga nacional en respuesta a la derogación de la Ley de Trabajo Municipal de 1931, ley que había creado los tribunales arbitrales de los que dependía gran parte de la influencia de la FNTT. La huelga recibió un tibio respaldo de la facción urbana de la UGT y, tiempo después, fracasó, lo que causó la pérdida de decenas de miles de miembros del sindicato. Posteriormente, y en especial tras la fallida Revolución de Octubre, el abismo entre las dos facciones del movimiento socialista, y entre este y el campesinado medio fue aún mayor. La polarización alcanzó un punto crítico en febrero de 1936, cuando

el campesinado medio del centro y del norte votó mayoritariamente a la católica Confederación Española de Derechas Autónomas (CEDA), y los trabajadores agrarios del centro y del sur votaron de forma aplastante por los socialistas<sup>44</sup>. Este resultado electoral reflejó los alineamientos que se formaron en nombre del fascismo y de la República pocos meses más tarde<sup>45</sup>.

A pesar de que Alemania presenta un panorama más complicado, la conclusión es la misma. Pese a sus imágenes convencionales como la quintaesencia de la clase obrera urbana, el Partido Socialdemócrata y los sindicatos libres [Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund (ADGB)] dependían del proletariado agrario. Para empezar, permítanme señalar que, en 1928, los distritos puramente rurales concedían menos del 25 % de sus votos a los partidos socialistas (SPD y KPD), del cual el 21,5 % de sus votos correspondía solo al SPD. Estos datos resultan más reveladores cuando consideramos la fuerza del sindicato de obreros agrarios afiliados al ADGB, Deutscher Landearbeiterverband (DLV, por su sigla en alemán).

Hasta 1918, los trabajadores agrarios alemanes —alrededor de 3.000.000 en total— permanecían políticamente desorganizados. Los sindicatos rurales fueron ilegales hasta el colapso del imperio. Este segmento del proletariado parece haber sido un objetivo especialmente tentador para los socialdemócratas y los sindicatos libres. En realidad, según la visión del SPD en materia de desarrollo político y económico del país, se les asignó a estos trabajadores una función vital. Desde el punto de vista político, era necesario debilitar la posición de los *junkers*. La reforma agraria no era una solución plausible porque, a principios de 1919, cuando el SPD podría haber tenido el poder político para introducirla, había una importante escasez de alimentos. Asimismo, era una medida poco satisfactoria, dado que entraba en conflicto con el axioma del SPD acerca de que «el desarrollo económico del país dependía de la producción a gran escala tanto en la industria como en la agricultura»<sup>47</sup>. La reforma agraria habría aumentado el número de campos pequeños supuestamente ineficientes, así como el tamaño de un campesinado medio que «no mostraba ninguna inclinación hacia un socialismo que lo consideraba destinado a perder sus tierras»<sup>48</sup>. Al igual que sus homólogos españoles e italianos, los socialdemócratas alemanes se enfrentaban al dilema de movilizar a los trabajadores agrarios, sin tener que reclutarlos de entre el proletariado.

La solución alemana fue aplicar un modelo industrial a la agricultura. Los trabajadores agrícolas serían organizados colectivamente y gozarían de todos los derechos del mercado de trabajo y de las políticas sociales que disfrutaban los trabajadores industriales. Esta solución abordó todas las preocupaciones de los socialdemócratas. Los aumentos salariales y fiscales debilitarían a los *junkers*, preservarían las grandes unidades de producción, evitarían la escasez de alimentos y no incrementarían la población campesina. Al mismo tiempo, los trabajadores, «al menos, una cantidad considerable de ellos, podían ser ganados y sindicalizados para el Partido Social Demócrata...»<sup>49</sup>.

A fines de 1918, solo había 20.000 trabajadores agrícolas sindicalizados en toda Alemania. Hacia 1920, su número había aumentado a cerca de un millón. Luego, la afiliación disminuyó y se estabilizó en casi 200.000 para el periodo restante de la República. Esto contrasta con los casi 9.500.000 trabajadores industriales que tenía el ADGB en 1923 y una afiliación industrial que se estabilizó posteriormente en casi 4.900.000. Parecería que los sindicatos socialistas solo desempeñaban un papel marginal en el campo. En el punto máximo de la sindicación, poco más de uno de cada diez miembros del ADGB era un trabajador agrario; durante la última mitad de la República, solo uno de cada veinte lo era<sup>50</sup>.

Sin embargo, estas cifras subestiman el impacto de los sindicatos agrarios. Esto es claro cuando analizamos los datos de los obreros industriales y agrarios alcanzados por los contratos colectivos. El número de trabajadores industriales cubiertos por los convenios colectivos —fuesen o no miembros del sindicato— fue de 13.135.000 en 1924, de 12.276.000 en 1929 y de 11.950.000 en 1931<sup>51</sup>. Las cifras equivalentes para los trabajadores agrarios fueron 2.371.719 en 1924, 2.749.398 en 1926 y 2.123.110 en 1928<sup>52</sup>. Dado que la población total de trabajadores agrícolas era solo de casi 3.000.000, dos tercios de ella o más estaban alcanzadas por los convenios colectivos. Un 20 % de la mano de obra total que los convenios del ADGB alcanzaban se ocupaba en agricultura. Ahora comenzamos a ver la potencial importancia de este electorado para el SPD y para el ADGB. Es probable que una gran porción del 25 % de los votos rurales que fueron al SPD y al KDP haya proveniendo de ese electorado.

Podemos observar con mayor claridad la manera en que esta poderosa presencia sindical —y la estrategia política y económica más amplia de la que era parte— estaba destinada a provocar el antagonismo con el campesinado medio, ya que su consecuencia fue que el SPD y el ADGB se interesaron mucho por los estándares de vida de los trabajadores agrarios. De hecho, en los primeros años de la República, el SPD consiguió que se aprobara una legislación que ampliaba los derechos en materia de políticas sociales de los trabajadores industriales e incluía a los trabajadores agrarios, lo que les garantizaba el derecho a sindicalizarse, y se amplió a la agricultura el mismo sistema de arbitraje obligatorio utilizado en la industria para las controversias salariales. Todos los trabajadores agrarios quedaron abarcados por los planes obligatorios de salud, jubilación, seguro de desempleo y de discapacidad. Los costos fueron cubiertos del mismo modo que los costos para los trabajadores industriales: por medio de las contribuciones conjuntas de los empleados y de los empleadores<sup>53</sup>. Sin duda, los trabajadores agrícolas alemanes fueron los que tuvieron la protección más integral de Europa en la década del veinte.

Estos beneficios se extendieron a los trabajadores agrarios durante los años en los que el ingreso del campesinado medio estaba colapsando. La porción neta del ingreso nacional que se destinaba a la agricultura cayó del 13 % en 1913 al 7,2 % en 1929<sup>54</sup>. Varios estudios proporcionan evidencia verosímil acerca de que el ingreso de un campesino, en realidad, disminuyó más que el de un trabajador a fines de la década del veinte<sup>55</sup>. En este contexto, los ataques casi histéricos contra la *Sozialpolitik* y la antipatía hacia el SPD de los campesinos se tornan comprensibles.

Parece ser que los socialdemócratas alemanes —por sus esfuerzos en favor de los derechos sociales de los trabajadores agrarios, por la legislación que mejoraba la posición de mercado de esos trabajadores y la generalización de los convenios colectivos— también se vieron enredados en el conflicto de clases rurales.

### **Las dictaduras tradicionales**

Aún nos queda una pregunta: ¿Por qué, en los países que analizamos hasta ahora, los liberales no armaron una coalición con el campesinado medio?

Los liberales tradicionales estaban involucrados en esas coaliciones en Finlandia, Austria, Hungría y gran parte de Europa del Este. En estos países, el resultado fue un régimen autoritario bastante tradicional que se distinguió, sobre todo, por su falta de innovación institucional.

Finlandia experimentó un orden parlamentario semicompetitivo, basado en el acoso y la prohibición del Partido Comunista, en la desactivación de los sindicatos y en el debilitamiento del Partido Social Demócrata. Con la participación y la disidencia así limitadas, se podía preservar un parlamentarismo restringido. El régimen de Dollfuss-Schuschnigg en Austria fue más una dictadura completamente organizada; duró desde la breve guerra civil de 1934 hasta el Anschluss en 1938. En la dictadura se cerró el parlamento, se prohibieron los partidos Comunista y Social Demócrata, así como los sindicatos, y se limitaron las libertades democráticas. Aun así, los intereses incluidos en la coalición gobernante recibieron amplia libertad para la disidencia y las organizaciones obreras formalmente prohibidas pudieron continuar en la clandestinidad. En Hungría, la competencia política también fue muy restringida, y el Partido Social Demócrata y los sindicatos pudieron funcionar solo en condiciones muy limitadas. Así, estos regímenes eran típicos del autoritarismo tradicional de dos formas: en su tolerancia a la disidencia limitada y en su desinterés por crear reemplazos para las instituciones obreras que suprimían<sup>56</sup>.

Sin duda, no eran fascistas. Esto queda claro no solo por la ausencia de instituciones fascistas, sino también porque, en Finlandia y en Austria, los regímenes surgieron, en parte, como una *reacción* a los crecientes movimientos fascistas —el Movimiento Lapua en Finlandia y el Partido Nazi en Austria—. En realidad, el gobierno austríaco sofocó un intento de golpe de Estado nazi en 1934 y luego, ante el inminente Anschluss en 1938, llamó a un referendo sobre la independencia austríaca e invitó a los socialdemócratas a participar en un gabinete de unidad nacional.

¿Qué distinguía a estos liberales tradicionales y les permitió instalar estas dictaduras con la ayuda de los sectores agrarios? La respuesta parece ser que, en esos países, los liberales eran más cohesivos. En Finlandia, la burguesía estaba dividida en el Partido Liberal Sueco, el Partido Liberal Finlandés y el Partido Conservador. Estas divisiones continuaron estando en el sistema

partidista, pero fueron eclipsadas, en gran medida, por la experiencia de la guerra civil, que obligó a la burguesía a unirse o a perecer, y por la constante amenaza que representaba la existencia de un régimen bolchevique en la vecina Rusia. En Austria, la burguesía estaba menos dividida. Una parte sustancial de ella ya había sido organizada por el clerical Partido Social Cristiano, que en sí mismo era una coalición entre la burguesía y los intereses del campesinado medio. Junto con algunos anticlericales nacionalistas alemanes, el Partido Social Cristiano proporcionaba la base del autoritario Frente Vaterland. Lo que resulta sorprendente de Finlandia, Austria y Hungría es que los tres experimentaron guerras civiles que se lucharon explícitamente en las líneas de clases y que exigieron que la burguesía superara sus históricas divisiones para poder sobrevivir<sup>57</sup>.

Finlandia y Austria también se distinguieron por la extraordinaria cohesión del campesinado medio. En cada uno de estos países, el campesinado fue organizado en un partido —el Partido Agrario en Finlandia y el Partido Social Cristiano en Austria—. Dado que estos eran los mayores partidos no socialistas de cada país y debido a que la burguesía era menos cohesiva, les fue posible dominar cualquier coalición. En Hungría, los campesinos no estaban organizados tan cohesivamente, pero aun así proporcionaron una base para el régimen de Miklós Horthy.

En el resto de los países, los liberales tradicionales fracasaron; la comunidad liberal estaba dividida en una multiplicidad de partidos, ninguno de los cuales fue lo suficientemente grande para reclamar la representación de la burguesía. El resultado fue que, por un lado, ninguno pudo ofrecerle al campesinado medio un aliado valioso y, por el otro, ninguno individualmente tuvo un incentivo para convertirse en ese aliado. En estos casos, los socialistas llegaron a un acuerdo con el campesinado medio (en Noruega, Suecia, Dinamarca y Checoslovaquia) o fueron los movimientos fascistas totalmente renovados (en Alemania, Italia y España), que no sufrieron los clivajes históricos que separaron y paralizaron a los partidos liberales ni participaron de las luchas de clases rurales que perjudicaron a los partidos socialistas. En pocas palabras, las precondiciones para el éxito fascista fueron una comunidad liberal dividida y un movimiento de la clase trabajadora involucrado en la defensa del proletariado rural.

## **Conclusiones**

Al desarrollar esta proposición, hemos visto que las explicaciones de la política de entreguerras planteadas en términos de una multiplicidad de clivajes superpuestos o la ausencia de un partido campesino único coherente no logran dar cuenta de los resultados a nivel de régimen<sup>58</sup>. El análisis también ha echado nueva luz sobre varias interpretaciones del fascismo y la inestabilidad democrática entre las guerras. Barrington Moore y Alexander Gerschenkron sostuvieron que el resultado fascista fue producto de la existencia de una élite terrateniente que incorporó el respaldo o la aquiescencia a una masa rural subordinada a una coalición con la burguesía<sup>59</sup>. Desde esta perspectiva, lo que distinguió a las sociedades fue la presencia de élites rurales en control de las masas campesinas: Inglaterra y Francia fueron democracias liberales porque carecieron de una élite rural políticamente decisiva; Alemania se hizo fascista porque la preservó.

Cuando se lo aplica a los años de entreguerras, el argumento de Moore y Gerschenkron es cuestionable por diferentes motivos. Primero, como hemos observado, no existe correlación alguna entre la estructura social rural (en especial, el tamaño de la mano de obra dependiente) y el resultado del régimen. Segundo, aunque una élite terrateniente hubiera ejercido control económico de una masa rural, no necesariamente controlaba su comportamiento político. Por ejemplo, en España los jornaleros del sur votaron mayoritariamente por el Partido Socialista durante la vida de la República. Tercero, un resultado autoritario no exigía que una élite terrateniente tuviera el control político de una masa rural. Cuando un campesinado independiente se puso del lado de la burguesía, se produjo un resultado autoritario, aun ante la ausencia de una élite terrateniente importante. Los pequeños y medianos campesinos de Finlandia, que nunca se destacaron por su subordinación, se alinearon con la burguesía primero para ganar la guerra civil y luego para mantener el régimen autoritario. En España, el apoyo crítico para una solución fascista no provino de las élites terratenientes del sur, que siempre habían sido autoritarias, pero nunca habían podido controlar a sus trabajadores, sino del campesinado medio del norte y del centro del país.

Una explicación final de la debilidad de la democracia de entreguerras señala la falta de cooperación entre los demócratas, generada por una fuerte polarización<sup>60</sup>. Sin embargo, esta polarización no es causa de resultados específicos, sino más bien reflejo de la incapacidad para encontrar una solución estable. Algunos países que adoptaron regímenes autoritarios —en especial, España y Austria— fueron, en verdad, despolarizados de forma muy llamativa en 1931-1933 y en 1919-1923, respectivamente<sup>61</sup>. Ciertos países que se convirtieron en democráticos —en particular, Noruega y Suecia— estuvieron entre los más polarizados en la década del veinte y tuvieron a alguno de los partidos laboristas más radicalizados de Europa<sup>62</sup>. Cuando los demócratas fracasaron no fue porque sus sociedades se habían tornado polarizadas, sino que las sociedades se polarizaron porque los demócratas fracasaron.

De hecho, poco importaba si al final los líderes socialistas estaban comprometidos con el radicalismo o con el reformismo<sup>63</sup>. El compromiso incondicional con el reformismo, el camino electoral hacia el poder, que fue perseguido por los socialistas alemanes e inicialmente por los españoles, puede ser tan contraproducente como la postura más radical adoptada por sus contrapartes italianos. En realidad, la experiencia española sugiere que esta estrategia fue la causa de la radicalización. La moderación y la estabilidad democrática exigían que los socialistas ignoraran una parte considerable de la clase trabajadora, pero ningún líder socialista decidió hacerlo conscientemente. Cuando así sucedió, fue por falta de opción. Cuando no tuvieron alternativa —ya sea porque eran inicialmente radicales después de la guerra, como en Noruega y en Suecia, o reformistas, como en Dinamarca y en Checoslovaquia—, el resultado fue una democracia estable.

## Notas

\* Título original «Social foundations of political order in interwar Europe», *World Politics*, Vol. 39. N.º 4, 1987, pp. 449-478. **Primera edición en inglés 1987 ©Trustees of Princeton University**, publicado por Cambridge University Press. Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

\*\* Quisiera agradecer a Vinod Aggarwal, Gabriel Almond, Paul Buchanan, David Collier, Giuseppe Di Palma, Joseph Fizman, Ernst Haas, Andrew Janos, Daniel Verdier y John Zysman por haber aportado sus comentarios tan pensados al manuscrito más extenso

de donde se extrajo este artículo. Estoy especialmente en deuda con Daniel Verdier por su asistencia en la investigación.

<sup>1</sup> Entre los trabajos más influyentes, encontramos los realizados por Ralf Dahrendorf y Karl Dietrich Bracher, quienes postulan una teoría liberal o anglosajona del Estado y la contrastan con una tradición idealista alemana. Ver Dahrendorf (1967). *Society and Democracy in Germany*. Nueva York: Norton; Bracher (1955). *Die Auflösung der Weimarer Republik* [La disolución de la República de Weimar]. Stuttgart: Ring Verlag. Dos análisis influyentes, pero que están más sociológicamente fundamentados y que usan el contraste entre Gran Bretaña y Alemania, son Moore, B. (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. Boston: Beacon Press; y Gerschenkron, A. (1943). *Bread and Democracy in Germany*. Berkeley: University of California Press.

<sup>2</sup> La experiencia checoslovaca de entreguerras y sus aspectos corporativistas se pueden encontrar en Klepetař, H. (1937). *Seit 1918... Eine Geschichte der Tschechoslowakischen Republik* [Desde 1918... Una historia de la República Checoslovaca]. Moravska Ostrava: Verlag Julius Kittls Nachfolger, esp. 283-375.

<sup>3</sup> Se define a las democracias tempranas como las sociedades que crearon instituciones parlamentarias responsables, sufragio masculino, leyes electorales razonablemente equitativas y derechos sindicales antes de la Primera Guerra Mundial. Los países que satisficieron los cuatro criterios fueron Gran Bretaña, Irlanda (como colonia), Francia, Suiza y Estados Unidos. El resto no pudo satisfacer, al menos, uno de ellos. La afirmación clásica sobre la vía pluralista puede encontrarse en Marshall, T. H. (1965). *Class, Citizenship and Social Development*. Garden City, Nueva York: Doubleday, Capítulo 4.

<sup>4</sup> Lorwin, V. (1954). *The French Labor Movement*. Cambridge: Harvard University Press, 18.

<sup>5</sup> Citado en Magraw, R. (1987). *France, 1815-1914: The Bourgeois Century*, Nueva York: Oxford University Press, 373.

<sup>6</sup> Flora y Alber usan una definición más restrictiva del régimen democrático (ver nota 3 para conocer la definición que se usa aquí). Sus «monarquías dualistas constitucionales» son Suecia, Alemania, Dinamarca y Austria. Sus regímenes parlamentarios son Gran Bretaña, Suiza, Francia, Bélgica, los Países Bajos, Italia y Noruega. Con la definición más restrictiva que aquí se utiliza, los Países Bajos y Bélgica casi cumplen con los requisitos de las democracias tempranas, solo les falta la ampliación del sufragio. Noruega (leyes electorales) e Italia (sufragio, leyes electorales y derechos sindicales) no los cumplen. A pesar de las diferencias en las definiciones, la asociación entre liberalismo e iniciativas tardías en materia de bienestar social continúan. En realidad, los datos de Flora y Alber muestran que se fortalece si Italia es clasificada adecuadamente como no democrática. Ver *Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe*, en P. Flora & A. Heidenheimer (Eds.) (1981). *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, Nueva Jersey: Transaction Books, 37-80.

<sup>7</sup> La historia temprana del movimiento obrero francés se discute en Lorwin (nota 4), Capítulo 2.

- <sup>8</sup>. La ausencia de huelgas políticas llevadas a cabo por los trabajadores franceses —y la debilidad del sindicalismo en el movimiento obrero francés en general— ha sido cuidadosamente documentada en Stearns, P. (1971), *Revolutionary Syndicalism and French Labor: A Cause Without Rebels*, New Brunswick, esp. el Capítulo 2, Nueva Jersey: Rutgers University Press, 1974.
- <sup>9</sup>. Para conocer una discusión sobre los obstáculos presentados por la descentralización temprana para la posterior unificación de la mano de obra francesa, ver Lorwin (nota 4), Capítulo 2. Para una discusión paralela acerca de la experiencia suiza, ver Weckerle, E. (1947), *The Trade Unions in Switzerland*, Berna: Swiss Federation of Trade Unions, 16-33.
- <sup>10</sup>. Un importante estudio sobre el impacto que tuvo la guerra en la movilización política se proporciona en Maier, C. S. (1975), *Recasting Bourgeois Europe*, Princeton: Princeton University Press, esp. 3-15.
- <sup>11</sup>. Sobre la debilidad del liberalismo en Escandinavia, ver Castles, F. (1978). *The Social Democratic Image of Society*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- <sup>12</sup>. Sobre Checoslovaquia, ver Mamatey, V. (1973). *The Establishment of the Republic*, en V. Mamatey y R. Luža (Eds.). *A History of Czechoslovak Republic, 1918-1948*. Princeton: Princeton University Press, 3-39.
- <sup>13</sup>. Suecia y Dinamarca son excepciones parciales. La comunidad liberal sueca estaba dividida en partidos separados por un conflicto entre la iglesia alta y la iglesia baja, y por el problema de los moderados. A diferencia de Francia, por ejemplo, donde el conflicto religioso solidificó la comunidad liberal. La comunidad liberal danesa estaba dividida por conflictos constitucionales, militares y de política extranjera, así como por las cuestiones usuales vinculadas con la reforma social. El análisis clásico del desarrollo del clivaje se encuentra en Lipset, S. M. & Rokkan, S. (1967). *Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*. En Lipset y Rokkan (Eds.). *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York: Free Press, 1-64.
- <sup>14</sup>. No existe evidencia directa de que los partidos liberales de esas sociedades hayan recibido menos votos de la clase obrera, pero —dada la apariencia menos frecuente y menos exitosa de las alianzas de liberales y laboristas— parece imposible inferir lo contrario. Se discute sobre esas alianzas en Lipset, S. M. (Enero de 1983), *Radicalism or Reformism: The Sources of Working-Class Politics*, *American Political Science Review*, 1-19.
- <sup>15</sup>. Ver Malefakis, E. (1970). *Agrarian Reform and Peasant Revolution in Spain: Origins of the Civil War*. New Haven: Yale University Press, 219 y *passim*.
- <sup>16</sup>. Sobre Checoslovaquia, ver Klepetař (nota 2), 283-375; sobre Escandinavia, ver Nilsson, S. et al. (Eds.) (1974). *Kriser och krispolitik i Norden under mellankrigstiden* [Crisis y política de crisis en los países nórdicos de entreguerras]. Uppsala: Nordic History Association.

<sup>17</sup> Para el fascismo también, la coalición con los intereses rurales proporcionó las bases sociales para la estabilización del nuevo orden. Una vez en el poder, los fascistas obviamente podían depender de la coerción (y no del incentivo) en un grado mucho mayor que los socialdemócratas. Aun así, de ninguna manera los fascistas ignoraban totalmente las necesidades de sus electores; se puede decir que sus regímenes también adquirieron legitimidad generalizada. Ver Gregor, A. J. (1979). *Italian Fascism and Developmental Dictatorship*. Princeton: Princeton University Press, Capítulos 5 y 4.

<sup>18</sup> La asociación cercana entre el poder de la democracia social, el corporativismo democrático y la alianza de campesinos trabajadores en Escandinavia ha sido muy discutida. Ver Esping-Andersen, G. (1985). *Politics Against Markets*. Princeton: Princeton University Press, Capítulo 5; Korpi, W. (1983). *The Democratic Class Struggle*. Londres: Routledge & Kegan Paul, Capítulo 1; Schmitter, P. C. (Octubre de 1978). Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe, *Comparative Political Studies*, 10, 1-20.

<sup>19</sup> Ver Korpi (nota 18), 48 y *passim*.

<sup>20</sup> Haue, H. et al. (1980). *Det ny Danmark, 1890-1978, Udviklingslinier og tendens* [La nueva Dinamarca, 1890-1978, líneas de desarrollo y tendencias]. Copenhague: Munksgaard, 168.

<sup>21</sup> Lunden, K. (1973). The Growth of Co-operatives Among the Norwegian Dairy Farmers During the Period 1856-1905, *Cahiers Internationaux d'Histoire Economique et Sociale*, 6, Ginebra: Librairie Droz, 342.

<sup>22</sup> Rokkan, S., Geography, Religion and Social Class: Crosscutting Cleavages in Norwegian Politics, en Lipset & Rokkan (nota 13), Cuadro 26, 429.

<sup>23</sup> Dos fuentes indican que, en el movimiento sindical noruego (LO), los trabajadores agrícolas y de la silvicultura constituían solo el 10 % de sus miembros en 1931 y que los segundos eran mayoritarios. Ver Dhal, H. F. (1971), *Norge mellom krigene. Det norske samfunnet i krise og konflikt* [Noruega entre las guerras. La sociedad noruega en crisis y en conflicto], Oslo: Pax Forlag, 91; y Furre, B. (1971), *Norsk historie, 1905-1940* [Historia noruega, 1905-1940], Oslo: Det Norske Samlaget, 200.

<sup>24</sup> Los datos de las elecciones de Suecia fueron extraídos de Hadenius, S. et al. (1978), *Sverige efter 1900* [Suecia después del 1900], Cuadro 1.C., Estocolmo: Bonniers, 306-7.

<sup>25</sup> Söderpalm (1975). The Crisis Agreement and the Swedish Social Democratic Road to Power. En Koblík, S. (Ed.), *Sweden's Development from Poverty to Affluence, 1750-1970*. Mineapolis: University of Minnesota Press, 263-64.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 264.

<sup>27</sup> El índice de participación equivale a la porción de votos válidos considerados como un porcentaje de la población de más de veinte años. Ver Flora, P. (Ed.) (1983). *State Economy and Society in Western Europe, 1815-1975. A Data Handbook*. Vol. 1: The Growth of Mass Democracies. Chicago: St. James Press, 141-44.

28. El índice de participación equivale a la porción de los votos válidos considerados como un porcentaje de la población de más de veinte años. *Ibidem*, 105-6.
29. Para conocer los datos de las elecciones de Dinamarca, ver *Ibidem*.
30. Beneš, V. L., *Czechoslovak Democracy and Its Problems, 1918-1920*, en Mamatey y Luža (nota 12), Cuadro 2, 41.
31. Mamatey, V. S., *The Development of Czechoslovak Democracy, 1920-1938*, en Mamatey y Luža (nota 12), 129.
32. El voto comunista rural provino principalmente de las minorías étnicas. Ver Burkes, R. V. (1976). *The Dynamics of Communism in Eastern Europe*. Westport, Connecticut: Greenwood Press, 42 y *passim*.
33. La reforma agraria checoslovaca se discute en Klepetař.
34. Seton-Watson, C. (1967). *Italy from Liberalism to Fascism*. Londres: Methuen, 303-4.
35. Horowitz, D. L. (1963). *The Italian Labor Movement*. Cambridge: Harvard University Press, 124.
36. Neufeld, M. (1961). *Italy: School for Awakening Countries: The Italian Labor Movement in Its Political, Social and Economic Setting from 1800 to 1960*. Ithaca, Nueva York: Cornell University School for Industrial and Labor Relations, 367.
37. Maier (nota 10), 311.
38. Horowitz (nota 35), 124.
39. Ver Neufeld (nota 36), 347. También ver Hembree, M. F. (1981), *The Politics of Intransigence: Constantino Lazzari and the Italian Socialist Left, 1882-1919*, Tesis doctoral, Florida State University, 232.
40. El número de miembros agrarios es una estimación. Para la USI se asumió que era igual al número de miembros que se le sacó a la CGL: 80.000. Ver Horowitz (nota 35), 75.
41. Seton-Watson (nota 34), 599.
42. *Ibidem*, 206.
43. Malefakis (nota 15), 292.
44. *Ibidem*, 214.
45. *Ibidem*, 219.
46. Urwin, D. & Aarebrot, F. (1981). Socio-geographic Correlates of Left Voting in Weimar Germany, 1924-1932. En P. Torsvik (Ed.), *Mobilization, Center-Periphery Structures and Nation-Building*. Oslo: Universitetsforlaget, 259-60.
47. Wunderlich, F. (1961). *Farm Labor in Germany, 1810-1945*. Princeton: Princeton University Press, 35.

- <sup>48.</sup> *Ibidem*.
- <sup>49.</sup> *Ibidem*, 35-36.
- <sup>50.</sup> Bry, G. (1960). *Wages in Germany, 1871-1945*. Princeton: Princeton University Press, 32.
- <sup>51.</sup> *Ibidem*, 42.
- <sup>52.</sup> Wunderlich (nota 47), 84, N.º 14.
- <sup>53.</sup> *Ibidem*, 126-59.
- <sup>54.</sup> Jostock, P. (1955). The Long-Term Growth of National Income in Germany. En S. Kuznets (Ed.). *Income and Wealth*. Vol. V. Londres: Bowes and Bowes, 109.
- <sup>55.</sup> Münzinger, A. (1929). Eine bäuerliche Betriebserhebung in Württemberg [Un estudio de la producción campesina en Württemberg]. *Der Arbeitsertrag der bäuerlichen Familienwirtschaft*. Vol. II, Berlín, 873; von Dietze, C. (1929). *Die Lage der deutschen Landwirtschaft* [La posición de la agricultura alemana]. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, Jena, Vol. 130, pág. 3, Vol. 75, págs. 659-60.
- <sup>56.</sup> Ver Alapuro, R. & Allardt, E. The Lapua Movement: The Threat of a Rightist Takeover in Finland, 1930-32 y Simon, W. (1978). Democracy in the Shadow of Imposed Sovereignty: The First Republic of Austria, ambos en J. Linz & A. Stepan (Ed.). *The Breakdown of Democratic Regimes: Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press. Sobre Hungría, ver Janos, A. (1982). *The Politics of Backwardness in Hungary, 1825-1945*. Princeton: Princeton University Press, Capítulos 4 a 6.
- <sup>57.</sup> Lituania, Letonia y Estonia proporcionan casos típicos de coaliciones entre liberales y campesinado medio que provocaron dictaduras tradicionales en el periodo de entreguerras. En cada caso, una breve guerra civil basada en clases le siguió inmediatamente a la Primera Guerra Mundial y, en todos los casos, los socialistas estuvieron activos en la organización de la mano de obra agraria en el periodo anterior a la instauración de la dictadura. Ver von Rauch, G. (1970). *Die Geschichte der baltischen Staaten* [La historia de los Estados bálticos]. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- <sup>58.</sup> Ver la discusión sobre el caso de Checoslovaquia.
- <sup>59.</sup> Moore (nota 1); Gerschenkron (nota 1).
- <sup>60.</sup> Este es el tema central de los ensayos en el volumen editado por Linz y Stepan (nota 56).
- <sup>61.</sup> Ver Linz, J. From Great Hopes to Civil War: The Breakdown of Democracy in Spain y Simon, W., Democracy in the Shadow of Imposed Sovereignty: The First Republic of Austria, en Linz & Stepan (nota 56).
- <sup>62.</sup> Los niveles de las actividades huelguistas de Noruega y de Suecia estuvieron entre los más altos de Europa durante la década del veinte. Ver Korpi, W. & Shalev, M. (1980). *Strikes, Power and Politics in Western Nations, 1900-1976*. Political Power and Social

Theory I, 301-34; Hibbs, D. (Abril de 1978). On the Political Economy of Long-Run Trends in Strike Activity. *British Journal of Political Science* 2, 26-43.

<sup>63</sup>. Entre los esfuerzos más importantes para dar cuenta de los orígenes del radicalismo y del reformismo en los movimientos laboristas, encontramos a Lipset (nota 14), esp. 14-16. Lipset sostiene que el radicalismo y el reformismo fueron una de las diversas variables importantes que explicaban los resultados de los regímenes del periodo de entreguerras.



# Democracia y desarrollo económico\*

Adam Przeworski

---

## Introducción

Analizo la relación mutua entre los regímenes políticos y el crecimiento económico. Se discuten dos cuestiones: (1) si el desarrollo económico afecta el surgimiento y la supervivencia de los regímenes políticos y (2) si los regímenes políticos afectan el desempeño económico.

Estas dos cuestiones están estrechamente conectadas. Para determinar si los regímenes políticos afectan el desempeño económico, primero debemos preguntarnos cómo surgen y perduran los regímenes políticos. A menos que en primer lugar se plantee este interrogante, no podremos distinguir el efecto de las condiciones bajo las cuales los regímenes políticos se diferencian del efecto de los regímenes. Supongamos que observamos que en 1985 el ingreso per cápita de Malí, una dictadura, creció en un 5,35 %. ¿La tasa de crecimiento de ese país ese año habría sido diferente si era una democracia? Esto es lo que queremos saber cuando preguntamos sobre el impacto que los regímenes políticos tienen en el crecimiento. No obstante, no observamos al Malí de 1985 como una democracia, sino como una dictadura. Es cierto que podemos buscar un caso que se parezca al Malí de 1985 en todos los aspectos excepto en su régimen político. Pero, ¿qué haremos si no podemos encontrar una democracia como la de Malí de 1985? Como probablemente ya sepa, y pronto volverá a aprenderlo, las democracias son muy poco frecuentes en los países pobres como Malí, cuyo ingreso per cápita era de USD 532

en 1985<sup>1</sup>. A su vez, podemos observar que la Francia de 1985, que tenía un régimen democrático y un ingreso per cápita de USD 12.206, creció en un 1,43 %. ¿Su crecimiento fue lento porque era una democracia? Nuevamente, podemos intentar hallar una dictadura que se parezca en todos los aspectos relevantes a Francia. Sin embargo, Singapur, la dictadura más rica que observamos entre 1951 y 1990, tenía un ingreso per cápita de USD 11.698. Por lo tanto, no encontraremos ningún caso de una dictadura tan rica como Francia durante el mismo periodo de tiempo.

¿Por qué es importante? Supongamos que los países pobres, en general, crecen a un ritmo más lento que los países ricos. Dado que la mayoría de los países pobres son dictaduras y que todos los países ricos son democracias, diremos que el crecimiento económico es más rápido en democracia. Pero esta sería una conclusión inválida: la diferencia se deberá a las condiciones en las que estos regímenes existen, no a algo que ellos hagan. Tomemos otro ejemplo: consideremos la posibilidad de que las democracias sean vulnerables a las crisis económicas, mientras que las dictaduras no. Nuevamente, si fuéramos solo a comparar las tasas de crecimiento observadas en los dos regímenes, diríamos que las democracias crecen con mayor rapidez. Sin embargo, otra vez, esta conclusión sería errónea: habremos observado esa diferencia solo porque las democracias mueren cuando deben enfrentarse a malas condiciones económicas y, por lo tanto, se convierten en dictaduras capaces de sobrevivir en esas condiciones. Por último, imaginemos la posibilidad de que haya algún factor que no pueda observarse sistemáticamente y que afecte tanto al régimen político como a la tasa de crecimiento. Por ejemplo, los líderes progresistas pueden elegir la democracia y manejar bien la economía. Si confiamos en las comparaciones de los casos observados, concluiremos —aunque de nuevo de manera errónea— que el crecimiento más rápido se debe a la democracia y no al liderazgo progresista.

Con el fin de distinguir las condiciones en las cuales los regímenes se apartan de los efectos de estos regímenes, debemos comprender en qué circunstancias estos regímenes surgen y en cuáles sobreviven y mueren. Solo entonces podremos aislar el impacto de los regímenes en el desempeño económico. Los métodos estadísticos para hacerlo fueron desarrollados por James Heckman (1976, 1988) y el lector puede encontrar la explicación correspondiente en Przeworski *et al.* (2000).

Así, el plan de este capítulo es el siguiente: en la próxima sección, expondré brevemente a qué me refiero cuando hablo de democracia y de dictadura. Luego, resumiré los resultados concernientes a la dinámica de los regímenes. Por último, procederé con la cuestión central: el impacto de los regímenes políticos en el desempeño económico. Para mantener la discusión libre de cuestiones técnicas, presento algunos cuadros descriptivos y solo informo las conclusiones de los resultados estadísticos. El lector que desea saber cómo se obtuvieron estos resultados debe consultar Przeworski *et al.* (2000), de donde se extrajo este debate. La mayoría de los resultados que se resumen más adelante se basan en la observación de 135 países (sin incluir a los principales productores de petróleo) entre 1950 y 1990 o 1999<sup>2</sup>.

## Democracias y dictaduras

El prototipo de política democrática subyacente a este análisis refleja el enfoque de Joseph Schumpeter (1942) sobre la asignación de cargos gubernamentales a través de elecciones. La democracia es un régimen político en el que los que gobiernan son seleccionados por medio de elecciones libres y competitivas. Operativamente, la democracia es un régimen en el que los titulares de los cargos pierden las elecciones y deben abandonarlos. Por lo tanto, mi definición de la democracia es schumpeteriana o «electoralista». Las dictaduras son tratadas como una categoría residual: las «no democracias».

Por supuesto, uno puede discutir acerca de las definiciones y, de hecho, existe una vasta literatura que intenta definir qué debemos considerar que constituye un régimen democrático. Sin embargo, mientras uno puede establecer, y algunos lo hacen, sofismas sin fin, la mayoría de las personas acuerda fácilmente si un país en particular es una democracia. Alex Inkeless (1990: 5-6) descubrió que las escalas de democracia desarrolladas independientemente por Raymond Gastil (1990), Michael Coppedge y Wolfgang Reinicke (1990), Kenneth Bollen (1980) y Ted Gurr (1990) están altamente correlacionadas. Przeworski *et al.* (2000: 56) informó que todas esas escalas casi predicen perfectamente su clasificación dicotómica de los regímenes. Si a dos personas informadas se les pregunta si un país en particular tiene un régimen democrático durante un año determinado, casi seguro dirían lo mismo, aunque no se hubieran especificado con antelación

criterios para influir sus opiniones. Por consiguiente, los resultados que se presentan más adelante no dependen de una clasificación en particular de regímenes políticos.

## **Desarrollo económico y dinámica de los regímenes**

### **Introducción**

Cualquier observador casual señalaría que las democracias son poco frecuentes en los países pobres y habituales en los países ricos. Entre 1950 y 1999, de las 1335 observaciones anuales de países con ingreso per cápita por debajo de USD 1000, solo notamos 142 años de democracia. De las 880 observaciones anuales de países con ingresos superiores a USD 8000, solo 147 años fueron de dictaduras. En realidad, si únicamente tomamos el ingreso per cápita, predeciremos correctamente el 75 % de las 5179 observaciones anuales de los regímenes.

Existen dos razones potenciales para este patrón. Una, presentada por la teoría de la modernización, plantea que es más probable que surjan las democracias a medida que los países se desarrollan económicamente. Aun así, también es posible que las democracias surjan sin relación alguna con el desarrollo económico, pero una vez establecidas por cualesquiera sean los motivos, sobreviven en países desarrollados. Como sostiene Seymour Lipset (1959: 56): «Cuanto más próspera es una nación, mayores son sus posibilidades de mantener una democracia». Para determinar cuál de estas explicaciones es válida, debemos estudiar por separado por qué las democracias surgen y por qué sobreviven una vez implantadas.

Cabe señalar que las trayectorias de los países particulares han sido bastante disímiles. De los 135 países considerados aquí, 44 han permanecido como dictaduras durante la totalidad del periodo en el que fueron independientes entre 1950 y 1999, mientras que 34 fueron democráticos durante este periodo. Y 29 países experimentaron una transición de régimen: dos pasaron de democracia a dictadura y veintisiete de dictadura a democracia. Doce países experimentaron dos transiciones, cinco atravesaron tres, cinco experimentaron cuatro, tres atravesaron cinco, dos experimentaron seis y una, la Argentina, tuvo ocho.

Con el objeto de comprender por qué un país tiene un régimen en particular este año, debemos conocer qué régimen tuvo y qué condiciones enfrentó durante el año anterior. A esto lo llamo la «dinámica de los regímenes»: el proceso por el cual los dos regímenes surgen y mueren.

Dado que nos estamos ocupando solo de dos tipos de regímenes —democracias y dictaduras—, una nace cuando la otra muere. Por lo tanto, la cuestión continúa siendo la misma, ya sea que nos preguntemos sobre la supervivencia de las dictaduras o el surgimiento de las democracias, acerca de las muertes de las democracias o de los nacimientos de las dictaduras. Expresaré la discusión en términos del surgimiento y la supervivencia de las democracias.

La observación más general sostiene que las transiciones a la democracia suceden en una amplia variedad de condiciones, mientras que las transiciones a las dictaduras presentan patrones bien definidos. Otra forma de expresarlo es que resulta sencillo predecir estadísticamente si una democracia sobrevivirá, pero es casi imposible predecir si se establecerá.

### **Transiciones a la democracia**

A continuación, presento un resumen de los patrones históricos de colapso de las dictaduras que provocaron las transiciones a la democracia:

1. Consideremos primero la columna pAD del Cuadro 1, que muestra las probabilidades de que una democracia surja dado un determinado ingreso per cápita. Es poco probable que las democracias se establezcan en países pobres, tienen más posibilidades de surgir en países con niveles medios de ingreso y, reiteramos, es menos probable si hay dictadura en un país con un nivel alto de ingreso per cápita. Por lo tanto, no es cierto que el desarrollo económico dé lugar a la democracia: si una dictadura sobrevive en un país que devino lo suficientemente rico, la transición a la democracia es menos probable. Los niveles de ingreso en los que surgen las democracias son muy variables: no existe un límite más allá del cual uno podría estar casi seguro de que una dictadura morirá.

2. También esto es cierto respecto a la tasa de crecimiento económico. En promedio, las dictaduras tienen casi las mismas probabilidades de sobrevivir cuando sus economías crecen que cuando declinan durante uno, dos o tres años consecutivos. Algunas dictaduras mueren después de varios años de crecimiento continuo, mientras que otras caen tras varios años de decadencia económica.
3. Resulta complejo evaluar el impacto de la distribución del ingreso, dada la escasez de datos, pero parecería ser que las dictaduras son más vulnerables cuando la desigualdad de la distribución funcional del ingreso es amplia (la participación de la mano de obra en el sector manufacturero es baja) y cuando el ingreso familiar es más concentrado.
4. Consideremos que una variedad de otros factores —incluidos la historia política pasada, la heterogeneidad etnolingüística, la distribución de las tres religiones y la herencia colonial— agregan poco poder predictivo.

En resumen, parece que las dictaduras mueren en una amplia variedad de condiciones. Algunas desaparecen en medio de las crisis económicas, pero otras se desvanecen tras un largo periodo de prosperidad. Unas terminan cuando fallece el dictador que las estableció. Algunas colapsan como consecuencia de las derrotas sufridas en las guerras externas. Otras se desmoronan ante la presión de la comunidad internacional. Por lo tanto, las dictaduras están sujetas a múltiples riesgos.

Cuadro 1. Transiciones de regímenes como una función del ingreso per cápita

Ingreso	$p_A$	N	$n_{AD}$	$N_A$	$p_{AD}$	$n_{DA}$	$N_D$	$p_{DA}$
-1	0,89	1335	19	1193	0,0153	12	142	0,0845
1-2	0,68	1271	23	868	0,0265	17	403	0,0422
2-3	0,56	723	14	408	0,0341	9	315	0,0286
3-4	0,52	470	5	246	0,0203	5	224	0,0223
4-5	0,47	316	6	149	0,0403	2	167	0,012
5-6	0,39	244	5	94	0,0532	1	150	0,0067
6-7	0,28	224	2	62	0,0323	1	162	0,0062
7-8	0,21	201	1	43	0,0233	0	158	0,0000
8-	0,17	880	1	147	0,0068	0	733	0,0000

Nota:  $p_A$  es la proporción de los regímenes autoritarios. N es el número total de observaciones.  $n_{AD}$  es el número de transiciones del autoritarismo a la democracia.  $N_A$  es el número de observaciones de regímenes autoritarios.  $p_{AD}$  es la probabilidad de que haya una transición del autoritarismo a la democracia.  $n_{DA}$  es el número de transiciones de la democracia al autoritarismo.  $N_D$  es el número de observaciones de regímenes democráticos.  $p_{DA}$  es la probabilidad de que haya una transición de la democracia al autoritarismo.

La causa por la cual las transiciones a la democracia son tan difíciles de predecir a partir de las condiciones en que se encuentran las dictaduras es que estas condiciones solo determinan la posibilidad de que una transición a la democracia ocurra, pero son las acciones de los pueblos las que delimitan los resultados. La interacción entre los macroprocesos a largo plazo y el microanálisis a corto plazo es una cuestión complicada, que todavía sigue siendo poco clara. Cientos de tesis escritas sobre la historia de distintas transiciones se dividen entre las que consideran que el proceso está fomentado por las transformaciones de la estructura social, que estallan a través de la creación de la sociedad civil y que llegan a buen término por sí mismas, y las que comienzan con políticos «intransigentes», «reformistas», «moderados» y «radicales», que plantean un juego estratégico y que logran llegar a un acuerdo bajo condiciones a tomar como referencia. Las decenas de revisiones de la literatura enfrentan las perspectivas «sociológicas» contra las «estratégicas» y descubren que ambas son deficientes. Aun así, estos enfoques no son mutuamente excluyentes y, habiendo sido educado por Leonard Wantchekon (1996), considero que esta es una forma productiva de pensar sobre ellos.

Para simplificar, supongamos que en algún momento  $t = 0, 1, \dots, T, \dots$ , la situación estratégica que enfrentan dos fuerzas políticas, denominadas R y C, es la siguiente:

		C	
		Luchar	Hablar
R	Luchar	2,1	5,0
	Hablar	0,5	4,3

Supongamos que la interacción estratégica sucede una vez en  $t = 0$  y que  $\delta_0 > 4$ . El juego es entonces un dilema del prisionero, con un equilibrio único {Luchar, Luchar}, que establece la dictadura de R con los beneficios asociados de {2,1}. Ahora la historia comienza y diversos procesos le dan forma al valor de  $\delta_t$ . En algún momento,  $t = T$ ,  $\delta_t$  cae a un valor  $\delta_T < 2$ . El juego ahora tiene dos equilibrios, ya sea {Luchar, Luchar}, con los beneficios del *statu quo*, o {Hablar, Hablar}, con los beneficios de Pareto-superior. Por consiguiente, los procesos económicos, sociales o políticos a largo plazo alteran, en algún momento, la situación estratégica y provocan la búsqueda de un compromiso.

Si esta es la perspectiva de análisis que adoptamos, deberíamos concentrarnos en los determinantes de los beneficios que cada una de las fuerzas políticas obtiene de gozar ser un dictador sin ninguna oposición activa. Esto es lo que  $\delta_t$  significa: el valor para una dictadura de tener el control total. Por consiguiente, ya sea que pensemos que la clave para las transformaciones a largo plazo está en la evolución económica, el cambio cultural o el ascenso de la sociedad civil, o que no, deberíamos analizar estos procesos con la mirada puesta en sus implicancias para el control que las dictaduras pueden mantener sobre la sociedad y los beneficios asociados, tanto materiales como simbólicos.

¿Qué es lo que entonces determina el valor de  $\delta_t$ ? En mi opinión, prácticamente cualquier situación. Los procesos que cambian el valor de  $\delta_t$  pueden ser exógenos o endógenos, macro o micro. Según la explicación de Lipset, o al menos en la versión de la «modernización» de esta (Przeworski, Cheibub y Limongi, 1997), la democracia es segregada por el desarrollo económico que sucede exógenamente. Una historia repetida país tras país establece que, a medida que se desarrolla, la estructura social

se torna compleja, nuevos grupos surgen y se organizan, los procesos de trabajo comienzan a exigir una cooperación activa de los empleados y, en consecuencia, el sistema ya no puede ser gobernado eficazmente mediante órdenes: la sociedad es demasiado compleja, el cambio tecnológico dota a los productores directos de cierta autonomía y de información privada, la sociedad civil asciende y las formas dictatoriales de control pierden su efectividad. Aunque también se puede contar una historia en la que los factores que hacen que la dictadura sea inefectiva siguen siendo exógenos, pero de orden micro: la muerte inminente del dictador que la fundó, un Franco por ejemplo, quien es el único capaz de mantener el orden dictatorial. A su vez, otros procesos pueden ser endógenos y de orden macro: en una historia, el compromiso «gulash» —«no tendrán hambre si se mantienen calmados»— se derrumbó a medida que los comunistas llevaron sus economías al fracaso. Aún más obviamente, son endógenos los efectos de una guerra civil prolongada, como en El Salvador, que en algún momento producen que ya no tenga sentido perseguir la victoria militar. Y la derrota de la Argentina en la guerra por las Malvinas fue endógena, pero fue un evento único.

Además, los mismos factores pueden funcionar en una dirección en algunos países y en la dirección contraria en otros. El crecimiento económico puede debilitar al régimen autoritario haciendo que la economía sea demasiado compleja para ser manejada por órdenes, aunque el declive económico también puede poner de rodillas una dictadura al socavar su demanda de legitimidad. La presión externa puede debilitar a una dictadura, pero también puede ofrecerle un eslogan de unidad nacional contra la injerencia extranjera.

Estos son solo ejemplos, y uno podría continuar. El punto es que hay un montón de razones exógenas y endógenas, de diferente orden y distinto ritmo temporal, que pueden hacer que las fuerzas políticas opuestas se sienten a negociar. Por lo tanto, soy escéptico acerca de que alguna vez podamos predecir, y me refiero a predecir estadísticamente, cuándo caerán las dictaduras<sup>3</sup>.

Sé que algunas personas dirán que predecir no es lo mismo que explicar. No obstante, «explicar» fácilmente puede implicar una falacia *ex post*.

Tomemos el caso de España, que tenía un ingreso per cápita de USD 1953 en 1950 y que aumentó a una tasa promedio del 5,25 % anual durante la dictadura hasta alcanzar USD 7531 en 1976. Supongamos que, durante todo este periodo, la dictadura española tuvo una posibilidad de morir de 0,03 cada año, de manera que si asumimos una función exponencial de riesgo, tenía una posibilidad de alrededor del 50 % de no sobrevivir para 1976, *aun si no se había desarrollado en absoluto*. Entonces, le atribuiremos al desarrollo lo que pudo haber sido simplemente una acumulación aleatoria de riesgos<sup>4</sup>.

La democracia es un régimen multilateral: es un régimen en el que los grupos de personas con intereses en conflicto procesan sus conflictos de acuerdo con ciertas reglas. Para establecer la democracia, los distintos grupos deben acordar el desacuerdo: deben aceptar un marco de instituciones dentro del cual procesarán sus conflictos. Sin embargo, si las instituciones democráticas generan consecuencias distributivas, los actores estratégicos pueden defender el *statu quo* de la dictadura o establecer uno nuevo, aun si un sistema democrático generaría resultados de Pareto-superior.

El establecimiento de una democracia es como un problema de dos etapas: un grupo de personas ingresa a un casino, en el que hay una ruleta, una mesa de póquer, un bingo y una mesa de dados. Con el objeto de establecer una democracia duradera, primero deben encontrar si, dadas las condiciones históricas, hay un juego que todos los jugadores continuarían jugando aunque perdieran. Si ese juego existe, deben acordar jugarlo.

Los actores que transigen con la Constitución saben que las estrategias que todos, ellos incluidos, querrán perseguir una vez alcanzado un acuerdo dependen del marco institucional que adopten. Quienes transigen deben conjurar los resultados que serían inducidos por cada marco institucional y deben evaluarlos en términos de su bienestar (o del bienestar de los grupos que representan). Ellos anticipan que un sistema federal fomentará el comercio, aunque puede promover la dominación de los Estados grandes sobre los pequeños, y asocian cierto grado de bienestar con estas consecuencias del federalismo. Además, si estas instituciones tienen efectos distributivos —como los tienen—, los grupos particulares prefieren equilibrios entre los que pueden elegir. Algunas personas anticipan que

estarían mejor con la separación de la Iglesia del Estado que con una religión oficial, con un sistema presidencial que con uno parlamentario, con una legislatura bicameral y no unicameral, etcétera.

Supongamos que existen dos sistemas democráticos posibles: D1 y D2. La estructura de juegos creados por cada Constitución puede ser de coordinación, pero también puede ser un dilema del prisionero o hasta un conflicto puro. En realidad, sin conflictos, la democracia no hubiera sido necesaria: la democracia es un método para resolver conflictos. Por ejemplo, el juego inducido por D1 puede ser un dilema del prisionero:

		C	
		A	B
R	A	3,2	5,1
	B	1,5	4,4

mientras que el juego inducido por D2 puede ser un conflicto puro:

		C	
		A	B
R	A	3,2	2,3
	B	1,4	0,5

con sus respectivos equilibrios en  $\{A,A\}$  y  $\{A,B\}$  y sus beneficios asociados  $\{3,2\}$  y  $\{2,3\}$ .

La situación genérica que confronta fuerzas políticas en conflicto por la elección de las instituciones es la siguiente:

		C		
		Luchar	D1	D2
R	Luchar	1,1	$\delta,0$	$\delta,0$
	D1	0, $\delta$	3,2	1,1
	D2	0, $\delta$	1,1	2,3

en la que D1 y D2 son dos sistemas alternativos de instituciones democráticas, y  $3 > 2 > 1 > 0$ . Ya sabemos que el «momento constitucional» surge cuando  $\delta$  cambia, por cualesquiera sean las razones, de  $\delta > 3$  a  $\delta < 2$ .

Si  $\delta > \max_{R,C} U(D1,D2)$ , todo el juego es un dilema del prisionero con un único equilibrio de {Luchar, Luchar}. Si  $\delta > \min_{R,C} U(D1,D2)$ , hay tres equilibrios: el resultado colectivamente subóptimo {Luchar, Luchar} y los dos equilibrios de coordinación {D1, D1} y {D2, D2}. Por lo tanto, aun si las condiciones objetivas son favorables para establecer una democracia, las fuerzas protodemocráticas pueden fallar en acordar un marco institucional bajo el cual procesarían sus conflictos pacíficamente. Entonces, la dictadura sobreviviría.

En general, aun cuando las condiciones objetivas hicieran posible la transición a la democracia, el *statu quo* de las dictaduras también pueden sobrevivir y puede surgir una nueva dictadura en las mismas condiciones. Esta multiplicidad de equilibrios, a su vez, implica que el poder predictivo de las condiciones observables es insignificante.

### Supervivencia de las democracias

Mientras los caminos hacia la democracia son variados, la supervivencia de los regímenes democráticos depende de unos pocos factores fácilmente identificables. Ante todo, entre ellos está el nivel de desarrollo medido por el ingreso per cápita. A continuación, presentamos un resumen de los patrones históricos:

1. Ninguna democracia jamás cayó, incluso en el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, en un país que tuviera un ingreso per cápita más alto que el de la Argentina en 1975, que era de USD 6055. Este es un hecho llamativo, dado que desde 1946 solo 47 democracias colapsaron en los países más pobres. En cambio, 35 democracias estuvieron 1046 años en países más ricos y ninguna murió. Las democracias ricas sobrevivieron contra viento y marea a guerras, protestas, escándalos, crisis económicas y gubernamentales.

Como muestra la columna pDA del Cuadro 1, la probabilidad de que la democracia sobreviva aumenta monótonicamente en el ingreso per cápita. En países con ingreso per cápita por debajo de USD 1000, la probabilidad de que una democracia muriera durante un año particular era de 0,0845, que implica que su expectativa de

vida fuera de alrededor de doce años. Entre USD 1001 y USD 3000, esta probabilidad era de 0,0362 para una duración esperada de veintisiete años. Entre USD 3001 y USD 6055, la probabilidad era de 0,0166, que se traduce en una expectativa de vida de sesenta años. Y ya sabemos qué sucede cuando el ingreso per cápita supera los USD 6055: la democracia dura para siempre.

2. La educación, en especial los años de escolaridad de un miembro promedio de la mano de obra, aumenta la probabilidad de que una democracia sobreviva. Aun cuando el ingreso y la educación están muy correlacionados, su impacto parece ser, en cierta medida, independiente. No obstante, el impacto del ingreso per cápita parece ser mucho más fuerte.
3. El impacto del crecimiento económico en la supervivencia de la democracia es difícil de determinar. Los patrones empíricos muestran que la democracia es más frágil en países donde el ingreso per cápita se estanca o disminuye. Sin embargo, la dirección de la causalidad no es clara: ¿las democracias mueren por su pobre desempeño o tienen un desempeño pobre porque están por morir? No pude determinar cuál es la dirección de la causalidad.
4. Toda conclusión sobre el impacto de la distribución del ingreso en la supervivencia de la democracia se ve obstaculizada por la escasez y la baja calidad de los datos. Pero entre los pocos casos para los que se dispone de datos comparables, las democracias tienen más probabilidades de sobrevivir cuando el coeficiente de Gini o la proporción del ingreso del quintil superior e inferior son más bajos. Los datos sobre la distribución funcional son más amplios y muestran lo mismo: las democracias tienen cuatro veces más probabilidades de sobrevivir en países en los que la cuota de valor agregado en el sector manufacturero es mayor al 25 %.
5. Las democracias tienen más probabilidades de sucumbir cuando un partido controla gran parte (más de dos tercios) de las bancas de la Cámara Baja del Poder Legislativo. Asimismo, las democracias son más estables cuando los jefes de gobierno cambian con frecuencia, mayor que una vez cada cinco años (pero no tan seguido como cada dos años). Estas observaciones indican que es más probable que

la democracia sobreviva cuando ninguna fuerza política domina completa y permanentemente.

6. Desde Montesquieu (1995 [1748]), mucho se ha dicho acerca de la importancia de la cultura para el surgimiento y la supervivencia de la democracia. Las discusiones recientes sobre este tema giraron principalmente en torno a las culturas identificadas por las religiones dominantes. Aun cuando el propio Max Weber (1958 [1904]) no dijo casi nada sobre las instituciones políticas (Przeworski, Cheibub y Limongi, 1997), la idea de Weber de que el protestantismo es la fuente de la democracia moderna está muy extendida entre los científicos políticos contemporáneos. Lipset (1959: 165) dice que «Se ha sostenido, sobre todo por Weber, que los factores favorables a la democracia en esta zona [noroeste de Europa y sus descendientes angloparlantes de América y de Australasia] son una concatenación de elementos excepcionales en la historia, una parte del conjunto que también engendró el capitalismo en esta región», ya que «el énfasis que el protestantismo concede a la responsabilidad individual promueve el surgimiento de valores democráticos». A su vez, en opinión de Lipset (1960: 72-73), el catolicismo era antiético para la democracia en la Europa anterior a la Segunda Guerra Mundial y para América Latina. Aun así, el catolicismo no es el peor enemigo de la democracia: el islamismo y el confucianismo ostentan la primacía (Eisenstadt, 1968: 25-27). Así, Samuel Huntington (1993: 15) informó que «no existe desacuerdo entre los académicos en cuanto a que el confucianismo tradicional era no democrático o antidemocrático». Opiniones análogas sobre el islam se han expresado con frecuencia (Gellner, 1991: 506; Lewis, 1993: 96-98).

Ninguna de estas afirmaciones se defiende sola contra los hechos. En realidad, el único efecto de las religiones que surgió del análisis estadístico es que las democracias tienen más probabilidades de emerger en países con mayor cantidad de católicos. Ni el protestantismo ni el islamismo tienen efecto en el surgimiento o la supervivencia de la democracia.

7. El legado colonial muestra poco efecto en la estabilidad del régimen, una vez considerado el resto de los factores. Los índices de fracaso

democrático son mucho más elevados entre las democracias establecidas después de 1950. Sin embargo, este efecto desaparece cuando se controla el ingreso, lo que indica que la diferencia observada se debe a los bajos ingresos de estos países y no directamente a su herencia colonial.

8. Las democracias parlamentarias tienen muchas más posibilidades de sobrevivir que las presidenciales: la expectativa de vida de una democracia parlamentaria es de setenta y cuatro años, mientras que para una democracia presidencial es de veinticuatro años. En cierta medida, esta diferencia se debe a que con mayor frecuencia las democracias presidenciales son un legado de las dictaduras militares, por lo que la influencia militar puede persistir, mientras que las democracias parlamentarias se originan más a menudo a partir de dictaduras civiles. No obstante, aun cuando consideramos los orígenes de estos regímenes democráticos, persiste una diferencia significativa.
9. Por último, no es cierto que una democracia tenga más posibilidades de sobrevivir si lo ha hecho durante largo tiempo. La probabilidad de que una democracia muera cae cuando las democracias se tornan más antiguas, pero este resultado desaparece una vez que se controla el ingreso per cápita. La razón por la cual es más probable que las democracias más antiguas sobrevivan es que en el ínterin sus economías crecen. Nuevamente, es el ingreso el que da cuenta de la supervivencia y no algún tipo de «habitación».

Si bien la educación, la distribución del ingreso, las instituciones políticas y las relaciones de las fuerzas políticas producen cierto impacto en la supervivencia de la democracia independientemente del ingreso per cápita, el papel de este último es *abrumador*. A continuación, presentamos una explicación al respecto (Przeworski, 2002). La razón por la cual todos optan por la democracia en las sociedades ricas es que hay demasiado en juego para oponerse a ella. En las sociedades pobres, no hay mucho para distribuir, de manera que un grupo que actúa contra la democracia y es derrotado tiene poco ingreso que perder: en los países pobres, el ingreso de las personas que sufren a causa de una dictadura no es mucho más bajo que el de aquellos que viven en democracia, hayan ganado o perdido una elección. En cambio, en los países ricos, la brecha entre el ingreso de los

perdedores electorales y de los oprimidos por una dictadura es amplia. Entre 1950 y 1990, en países con ingresos menores a USD 3000, la cuota promedio de mano de obra de las dictaduras era del 32,2 %, casi idéntico del 32 % de las democracias. Sin embargo, en los países con un ingreso per cápita de entre USD 3000 y USD 8000, la cuota promedio de mano de obra de las dictaduras era del 33,7 % y del 39,6 % en las democracias. Dado que la producción por trabajador también es menor en las dictaduras ricas, esto significa que cuando dos países tenían el mismo ingreso per cápita, un trabajador promedio del Singapur dictatorial ganaba USD 4433 y en la Austria democrática, USD 5991, un tercio más; un trabajador mexicano promedio ganaba USD 3192, comparados con los USD 4917 que obtenía un trabajador portugués, de nuevo, en los mismos niveles de ingreso promedio. A su vez, el ingreso de los que hubieran sido ricos en democracia era mucho menor en las dictaduras comunistas: estas confiscaban la propiedad y distribuían los ingresos ganados bastante equitativamente. De este modo, aun si el ingreso que un grupo particular espera cuando se opone a la democracia es mayor que el ingreso esperado en democracia, la posibilidad de perder una lucha por el surgimiento de la dictadura es nefasta en las sociedades ricas. A medida que el ingreso per cápita aumenta, más hay en juego y hasta los perdedores electorales permanentes prefieren respetar los resultados de las elecciones. La aversión al riesgo motiva a todas las personas de las sociedades ricas a obedecer los resultados de la competencia electoral.

Esta lógica también aclara el papel de las crisis económicas en la amenaza a los regímenes democráticos. Lo que importa no es la tasa de crecimiento *per se*, sino el impacto de las crisis económicas en el nivel del ingreso per cápita. Cada país, caracterizado por su distribución del ingreso, tiene un límite específico para el ingreso per cápita por sobre el cual la democracia sobrevive independientemente de los resultados de las elecciones. Las crisis económicas son importantes si provocan que el ingreso caiga por debajo de este límite, pero no cuando suceden en niveles de ingreso por debajo o por encima de este límite. En Venezuela, que gozó de democracia durante cuarenta y cuatro años, el ingreso per cápita disminuyó a la mitad de su nivel más alto y esta caída puede ser responsable del surgimiento de fuerzas antidemocráticas en ese país. No obstante, las crisis económicas no amenazan la democracia en los países ricos.

La explicación en términos de la aversión al riesgo debe distinguirse de la que se centra en el papel de las oportunidades electorales. Przeworski (1991) afirmó que la democracia se mantiene cuando quienes fueron derrotados en una etapa particular de la competencia electoral tienen suficientes oportunidades de ganar en el futuro, de manera que para ellos sea más atractivo esperar que rebelarse contra la derrota electoral. En términos de la explicación que aquí se ofrece, dichas perspectivas no son necesarias. Por encima de cierto nivel de ingreso, los perdedores aceptan una derrota electoral aunque las instituciones políticas no les ofrezcan ninguna oportunidad futura de ganar, simplemente porque hasta los perdedores permanentes arriesgan demasiado si se oponen a la democracia. Aun así, la distribución de oportunidades electorales produce un poderoso efecto en el límite del ingreso sobre el cual los perdedores aceptan el veredicto de las elecciones. Por lo tanto, la distribución de las oportunidades electorales es importante para la supervivencia de la democracia en todos los países, excepto en las sociedades muy pobres o muy ricas.

Así, la mera perspectiva de alternancia en el gobierno puede evitar la violencia. Para llevar este argumento a su forma más cruda, asumamos que los gobiernos son elegidos tirando una moneda: si sale «cara», los titulares de los cargos deben permanecer en sus funciones, si sale «cruz», deben irse. De este modo, es la lectura de la moneda la que designa «ganadores» y «perdedores». Cabe señalar que cuando la autorización para gobernar es determinada por un mecanismo azaroso, los ciudadanos no tienen sanción electoral alguna, prospectiva o retrospectiva, y los titulares de los cargos carecen de incentivos electorales para cumplir sus funciones adecuadamente. Se rompe todo vínculo entre elecciones y representación. Sin embargo, la propia perspectiva de que los gobiernos se alternarán puede inducir a las fuerzas políticas opositoras a respetar las reglas, en vez de involucrarse en la violencia. Incluso si el valor de la pérdida actual es menor al valor en un periodo de dictadura, si los perdedores actuales tienen suficiente oportunidad de ganar en el futuro, estarán mejor si continúan respetando el veredicto de la moneda que luchando por el poder. Además, si los ganadores prefieren la democracia, entonces la regulación de conflictos por medio de una moneda es autoaplicable. El derramamiento de sangre se evita por el simple hecho de que, *à la Aristotle*, las fuerzas políticas esperan gobernar en algún momento.

## **Resumen**

Sabemos que las democracias son frecuentes en los países económicamente desarrollados y poco comunes en los países muy pobres. Observamos este patrón no porque las democracias tienen más probabilidades de surgir como consecuencia del desarrollo económico, sino porque tienen muchas más posibilidades de sobrevivir si surgen en países más desarrollados. Los caminos que conducen a la democracia son variados. De hecho, parecen no seguir ningún patrón predecible. Sin embargo, una vez establecida, por cualesquiera sean las razones, la supervivencia de la democracia depende de pocos y fácilmente identificables factores. Entre ellos, el principal es el nivel de desarrollo económico captado por el ingreso per cápita. Pero las instituciones políticas también son importantes.

## **Regímenes políticos y desarrollo económico**

### **Introducción**

Ahora que sabemos cómo aparecen y desaparecen los regímenes políticos, podemos analizar su efecto en el desarrollo económico. Examinó primero el impacto de los regímenes políticos en la cuota de inversión del producto bruto nacional, en las tasas de crecimiento del capital social y de la mano de obra, y en la tasa de crecimiento del ingreso total y del ingreso per cápita. También considero una hipótesis rival: lo que afecta al desarrollo económico no son los regímenes, sino la estabilidad política.

Por último, me centro en el impacto de los regímenes en algunos aspectos del comportamiento demográfico. El método es el mismo en todo el trabajo y consiste en generar observaciones contrafácticas para las observaciones faltantes. Volviendo a los ejemplos con los que empezamos el artículo, el método consiste en generar la observación para el Malí de 1985 como si fuera una democracia y para la Francia de 1985 como si fuera una dictadura, manteniendo idéntico el resto de las condiciones. El procedimiento consiste en estimar, para cada régimen por separado, las ecuaciones de regresión aumentada por variable instrumental que resume las condiciones en las que la observación particular fue generada y después comparar los valores predichos independientemente de esas condiciones. El resultado neto es

entonces el efecto de los regímenes. En cada caso, informo los valores observados, basados en las observaciones a medida que ocurren y los valores «corregidos de la selección».

### **Producción total, inversión y producción per cápita**

El temor a que la democracia socave el crecimiento económico apareció en Estados Unidos con el nacimiento de nuevas naciones en Asia y en África. Las primeras declaraciones al respecto son, tal vez, las de Walter Galenson y Karl de Schweinitz, quienes en 1959 afirmaban que en los países pobres la democracia desencadena presiones en favor del consumo inmediato, lo que reduce la inversión y, por lo tanto, el crecimiento. Galenson mencionó tanto el papel de los sindicatos como el de los gobiernos. Pensaba que los sindicatos «deben ordinariamente apelar al trabajador en una plataforma total de consumo. Sin importar cuánta “responsabilidad” exhiba el líder del sindicato en su comprensión de las posibilidades limitadas de consumo durante el surgimiento de la industrialización, no puede moderar sus demandas» Sobre los gobiernos, observó que «cuanto más democrático es un gobierno, (...) mayor es el desvío de recursos de la inversión al consumo». De acuerdo con de Schweinitz (1959: 388), si los sindicatos y los partidos laboristas «logran garantizar una mayor cuota del ingreso nacional y limitar la libertad de acción de los emprendedores, ellos pueden provocar el efecto de restringir tanto el excedente de la inversión que se inhibe la tasa de crecimiento económico». Este argumento fue ampliamente aceptado por la influencia de Huntington, quien sostiene que «el interés de los votantes generalmente lleva a los partidos a priorizar la expansión del consumo personal *vis-à-vis* la inversión que recibirían en un sistema no democrático» (Huntington y Domínguez, 1975: 60; también Huntington, 1968). De este modo, la democracia era considerada perjudicial para el desarrollo económico.

El razonamiento resiste la reconstrucción. Primero, este argumento asume que la gente pobre tiene mayor propensión al consumo. Este es el motivo por el cual la democracia puede ser compatible con el crecimiento con altos pero no bajos niveles de ingreso. Segundo, el modelo de crecimiento subyacente se lo atribuye al aumento del stock de capital físico. Por último, la democracia siempre responde a las presiones de consumo inmediato.

Así, la cadena de razonamiento es la siguiente: (1) la gente pobre quiere consumir de inmediato; (2.1) cuando los trabajadores pueden organizarse, aumentan los salarios, reducen las ganancias y disminuyen la inversión (ya sea bajando la tasa de rendimiento, o el volumen de las ganancias, o ambos); (2.2) cuando la gente puede votar, los gobiernos distribuyen el ingreso separado de la inversión (ya sea que impongan impuestos y los transfieran o que asuman una menor inversión pública); y (3) la reducción de la inversión desacelera el crecimiento.

Los argumentos a favor de la democracia no son tan fuertes, pero todos se enfocan, de una forma u otra, en la asignación eficiente: las democracias asignan mejor los recursos disponibles para usos productivos. Debido a que los gobernantes autoritarios no rinden cuentas a los electores, no tienen incentivos para maximizar la producción total, sino solo sus propias rentas. Por consiguiente, las democracias protegen mejor los derechos de propiedad, permitiendo una perspectiva a largo plazo para los inversores. También, en un sentido no explicitado, se establece que al permitir la libre circulación de información, las democracias mejoran la calidad de las decisiones económicas.

Este resumen no pretende ser exhaustivo. Solo quiero destacar que los argumentos a favor de la dictadura y los argumentos a favor de la democracia no son necesariamente incompatibles. Los argumentos en contra de la democracia establecen que esta complica el crecimiento al reducir la inversión; los argumentos a su favor consideran que fomenta el crecimiento al promover la asignación eficiente. Ambos pueden ser ciertos: la tasa a la que los factores de producción crecen puede ser mayor en las dictaduras, pero el uso de los recursos puede ser más eficiente en las democracias. Y dado que estos mecanismos funcionan en direcciones opuestas, el efecto neto puede ser que no haya diferencia entre los dos regímenes en las tasas promedio de crecimiento. Los patrones de crecimiento pueden diferir, pero las tasas promedio de crecimiento pueden seguir siendo las mismas.

Así, las tasas de crecimiento pueden diferir entre los regímenes, tanto porque los insumos de la producción aumentan a tasas diferentes como porque son utilizados con distinta eficiencia. Para evaluar el impacto de

los regímenes en el crecimiento, procedo en dos pasos: Primero, analizo si los insumos productivos crecen a las mismas tasas en los dos regímenes. Se trata de una comprobación de la hipótesis que establece que los regímenes no afectan las tasas de crecimiento de los recursos productivos.

Segundo, para cada régimen por separado, estimo un modelo de función-producción,  $Y=AF(K,L)=AK^\alpha L^\beta$ , en forma de crecimiento:

$$\dot{Y}/Y = \dot{A}/A + \alpha \dot{K}/K + \beta \dot{L}/L + \theta \lambda + e$$

en la que los puntos sobre las variables indican derivados de tiempo, de manera que para cualquier  $X$ ,  $\dot{X} = dX/dt$ , y  $\dot{X}/X$  es la tasa de crecimiento, mientras que  $\lambda$  es el instrumento para la variable de régimen. Los coeficientes  $\dot{A}/A$  (tratados como constantes, ya sea para regímenes o países o años, según los métodos de estimación),  $\alpha$  y  $\beta$  proporcionan estimaciones objetivas de la selección del progreso técnico y de la eficiencia con la que el capital social y la mano de obra, respectivamente, contribuyen al crecimiento en cada régimen. Por lo tanto, esta es una comprobación de la hipótesis que establece que la eficiencia con la que se usan los recursos es la misma en los dos regímenes.

Cuadro 2. Tasas promedio de inversión, de crecimiento de capital social, de crecimiento de la mano de obra, de crecimiento de la producción total y de crecimiento de la población por régimen. Valores observados y corregidos de selección (los errores estándares están entre paréntesis)

Variable	Observado	Observado	Selección corregida	Selección corregida
	Dictaduras	Democracias	Dictaduras	Democracias
<b>N</b>	2396	1595	3991	3991
<b>I/Y</b>	14,28 (9,40)	20,98 (8,02)	16,84 (7,85)	17,69 (7,81)
<b>K̇/K</b>	7,24 (14,00)	6,49 (10,78)	7,01 (9,99)	7,06 (9,57)
<b>L̇/L</b>	2,28 (1,94)	1,59 (1,20)	2,16 (0,53)	1,75 (0,68)
<b>Ŷ/Y</b>	4,43 (6,94)	3,92 (4,82)	4,22 (5,17)	4,37 (4,60)
<b>Ṗ/P</b>	2,42 (1,57)	1,46 (1,11)	2,18 (0,59)	1,59 (0,63)

Nota: Los valores corregidos de la selección se basan en las ecuaciones de regresión y en los estimadores informados en Pzeworski et al.(2000), varios cuadros.

El Cuadro 2 presenta los valores promedio observados y corregidos de la selección de cuota de inversión y de tasas de crecimiento del capital social, la mano de obra, ingreso total y población para los dos regímenes.

La afirmación de que la democracia socava la inversión, en general o solo en los países pobres, no es respaldada por la evidencia. La cuota promedio de inversión observada en el PBI,  $I/Y$ , en realidad fue mucho mayor en las democracias, 20,98 %, que en las dictaduras, 14,28 %. Aunque las cuotas de inversión aumentan con el ingreso per cápita y como ya sabemos, generalmente, las dictaduras han existido en países pobres, este puede ser tan solo un efecto del ingreso. De hecho, el control del ingreso, así como un número de otras variables, muestran que los regímenes tienen poco efecto total en la cuota de la inversión. Asimismo, entre los países más pobres, con un ingreso per cápita menor a USD 3000, tanto las cuotas de inversión observadas como las corregidas son ligeramente más altas en las democracias. Por lo tanto, no existe razón para pensar que los regímenes afectan la inversión incluso en los países pobres: si estos regímenes hubieran existido en las mismas condiciones, específicamente en países con el mismo ingreso per cápita, y debiendo enfrentar los mismos precios relativos de los bienes de inversión y de la demanda mundial, y si hubieran sido unidos por factores no observables que afectan la selección del régimen, sus cuotas de inversión en el PBI hubieran sido análogas.

Otro modo de pensar la inversión es en términos del crecimiento del capital social. La tasa de crecimiento observada de capital social,  $\dot{K}/K$ , es de alguna manera mayor en las dictaduras, 7,24, que en las democracias, 6,49. La diferencia observada entre los países con ingresos por debajo de USD 3000 es insignificante. Por encima de USD 3000, el capital social creció más rápido en las dictaduras, a una tasa del 8,05, que en la democracia, donde aumentó a una tasa de 6,39. Sin embargo, corregir la selección con las mismas variables exógenas que utilizamos para la cuota de inversión vuelve a mostrar que los regímenes no afectan el crecimiento del capital social en la muestra completa y no entre los países con un ingreso menor a USD 3000. Por encima de ese monto, los valores corregidos de la selección son, de algún modo, más altos en las dictaduras, 7,94, contra el 6,94 de la democracia.

Por consiguiente, los regímenes no afectan ni la cuota de inversión del PBI ni la tasa de crecimiento del capital social. Asimismo, en contra de todos los argumentos, los países pobres invierten poco sin importar el régimen, mientras que entre los países más ricos, la inversión es ligeramente más alta en las dictaduras.

A su vez, la tasa de crecimiento de la mano de obra,  $\dot{L}/L$ , es más alta en las dictaduras. Los valores observados son de 2,28 % por año en las dictaduras y de 1,59 % en las democracias. Debido a que la mano de obra crece a una tasa más lenta en los países más ricos, uno podría sospechar nuevamente que esta diferencia se debe a la distribución de los regímenes por ingreso. En parte es así, pero no lo suficiente para erradicar el efecto de los regímenes. Aun cuando estos coincidan con sus ingresos, su herencia colonial y la cantidad de católicos, protestantes y musulmanes, aun cuando se unen para la demanda, o para la tasa retardada de crecimiento de la población, o para los efectos específicos de cada país, la mano de obra crece más rápidamente en las dictaduras. La diferencia corregida de la selección es pequeña en países con un ingreso por debajo de USD 3000, pero bastante grande en aquellos que superan esa cifra.

Con el fin de analizar el efecto de los regímenes en la eficiencia con la que se utilizan los recursos en la producción, necesitamos comparar los coeficientes corregidos de la selección de las respectivas funciones de producción. La constante mide la productividad total de los factores, mientras que los coeficientes de capital y de mano de obra representan las elasticidades de la producción con respecto a estos factores. Como se muestra en las dos primeras columnas del Cuadro 3, que proporciona los resultados para toda la muestra, la productividad total de los factores es más alta en las democracias. La elasticidad con respecto al capital es ligeramente más alta en las dictaduras, mientras que la elasticidad con respecto a la mano de obra es apenas más alta en las democracias. Por lo tanto, esto nos lleva a concluir que las democracias se benefician más del progreso técnico y usan la mano de obra con mayor eficacia, mientras que las dictaduras emplean el capital social físico con mayor eficiencia. Por lo tanto, aprendimos que los regímenes no tienen impacto alguno en la tasa de crecimiento del capital social (o de la cuota de inversión), mientras que la mano de obra crece con mayor rapidez en las dictaduras. A su vez, las

democracias gozan de un progreso técnico más rápido y usan la mano de obra con mayor eficacia, mientras que las dictaduras explotan de algún modo mejor su capital social. En consecuencia, la tasa de crecimiento de la producción total es casi igual en los dos regímenes.

Cuadro 3. Ecuaciones de crecimiento de la selección aumentada, por régimen y bandas del ingreso per cápita (los errores estándares aparecen entre paréntesis)

	Entero	Muestra	Por debajo	USD 3000	Por encima	USD 3000
	Dic.	Dem.	Dic.	Dem.	Dic.	Dem.
<b>N</b>	2396	1595	1917	487	479	1108
<b>Constante</b>	0,1939 (0,0934)	0,5796 (0,0935)	0,1447 (0,1016)	0,1036 (0,1798)	0,3333 (0,2355)	0,9053 (0,1110)
<b>Ķ/K</b>	0,4094 (0,0059)	0,3619 (0,0079)	0,4033 (0,0063)	0,3984 (0,0015)	0,4430 (0,0165)	0,3199 (0,0111)
<b>Ī/L</b>	0,5906 (0,0059)	0,6381 (0,0079)	0,5967 (0,0063)	0,6016 (0,0015)	0,557 (0,0165)	0,6801 (0,0111)
<b>λ</b>	-1,0397 (0,3381)	0,2609 (0,2133)	-1,1933 (0,2133)	-0,0029 (0,2870)	-0,9831 (0,6847)	0,3965 (0,3665)
<b>Ÿ/Y HAT</b>	4,22 (5,17)	4,37 (4,60)	4,34 (5,73)	4,28 (5,66)	4,24 (4,30)	4,15 (3,19)
<b>TFP</b>	0,19	0,58	0,14	0,10	0,33	0,91
<b>Capital</b>	2,84	2,51	2,81	2,78	3,05	2,20
<b>Trabajo</b>	1,19	1,28	1,39	1,40	0,85	1,04

Nota: Estas estimaciones fueron limitadas por  $\alpha + \beta = 1$ . Las tres últimas líneas muestran las contribuciones de los factores para el crecimiento. TFP es la sigla en inglés de productividad total del factor.

Otra forma de comprobar el efecto de los regímenes es concentrarse en los países que experimentaron cambios de regímenes. Sin embargo, nuevamente, deberíamos proceder con cautela. Los países en los que los regímenes son inestables pueden ser diferentes de aquellos en los que el mismo régimen persistió durante todo el periodo. Aun así, la tasa promedio de crecimiento observada es la misma en los países que no experimentaron ninguna transición de régimen y en los que atravesaron uno o dos cambios de regímenes: la tasa de crecimiento para los primeros fue del 4,23 % (N=2813) y para los segundos fue de 4,25 % (N=1313). Las dictaduras estables crecieron a un 4,38 % (N=1709), mientras que las dictaduras en países que también experimentaron democracia crecieron en un 4,51 % (N=772). Las democracias estables crecieron a un 3,98 % (N=1104), mientras que las democracias que surgieron de las dictaduras o que dieron lugar a estas crecieron en un 3,88 % (N=541). Por lo tanto,

no hay ninguna razón para pensar que el crecimiento en los países donde los regímenes fueron estables fue distinto al de los países donde los regímenes cambiaron.

Con este reaseguro, podemos comparar las tasas de crecimiento de las democracias que antecedieron a las dictaduras con las que les siguieron o viceversa. La tasa promedio de crecimiento durante todos los años de democracia anteriores a las dictaduras es del 4,49 % (N=290) y la de las dictaduras que siguieron a las democracias es del 4,37 % (N=425). Por consiguiente, las transiciones de democracia a dictadura no afectan la tasa de crecimiento. Durante todos los años de dictaduras que precedieron a las democracias, el crecimiento es más alto, a un promedio del 4,74 % (N=607), que el promedio de 3,64 % (N=371) durante todos los años de democracia que siguieron. Sin embargo, debido a que la recuperación de las crisis que acompañaron a las transiciones a la democracia es lenta y a que las observaciones son censuradas de inmediato, la conclusión de que las transiciones a la democracia retrasan el crecimiento puede ser errónea. Simplemente, cabe indicar que a muchas observaciones democráticas le siguieron transiciones, ya sean de dictaduras burocráticas-autoritarias o de dictaduras comunistas, durante la década de los ochenta, incluso hasta fines de esa década. Dado que estas democracias no tuvieron tiempo para recuperarse, afectan el promedio democrático.

En resumen, ni los valores corregidos de la selección para toda la muestra ni los caminos hacia el crecimiento asociados con las transiciones de regímenes respaldan la afirmación de que los regímenes afectan la tasa de crecimiento del ingreso total. Las tasas promedio de crecimiento corregidas de la selección son las mismas para los dos regímenes. Por lo que no hay motivos para pensar que las tasas de crecimiento en estado estacionario sean distintas en los dos regímenes cuando los países experimentan transiciones de regímenes.

Por consiguiente, la primera conclusión debe ser que los regímenes políticos no tienen ningún impacto en la tasa de crecimiento del ingreso total. Los argumentos sobre la superioridad de las dictaduras para movilizar los ahorros para la inversión no son apoyados por la evidencia. De hecho, el factor que más rápido crece en las dictaduras no es el capital, sino el

trabajo. Las diferencias en la eficiencia en la que se utilizan los insumos productivos son pequeñas. En consecuencia, los valores de crecimiento promedio esperado y corregido de la selección son casi idénticos.

Desde el punto de vista del bienestar, sin embargo, lo importante es el ingreso per cápita y no el crecimiento del ingreso total. Además, resulta que, por las razones que se discuten más adelante, la población crece significativamente más rápido en las dictaduras. La tasa de crecimiento de la población observada,  $\dot{P}/P$ , es del 2,42 % en las dictaduras y del 1,46 % en las democracias. Las mejores estimaciones corregidas de la selección son del 2,18 % para las dictaduras y del 1,59 % para las democracias. Y dado que la tasa de crecimiento del ingreso per cápita es la diferencia entre el crecimiento del ingreso total y de la población, la estimación observada del crecimiento del ingreso per cápita en las dictaduras es del 2 % y del 2,46 % en las democracias. Las mejores estimaciones corregidas de la selección son del 2,12 % para las dictaduras y del 2,65 % para las democracias. Esas son diferencias importantes: implican que el ingreso per cápita se duplica a treinta y cinco años (treinta y tres, según las estimaciones corregidas de la selección) en las dictaduras y a veintiocho (veinticinco) en las democracias. Por consiguiente, la segunda conclusión es que el ingreso per cápita crece más rápidamente en democracia.

Asimismo, nótese que si bien las tasas de crecimiento son casi idénticas en los dos regímenes, los patrones del crecimiento difieren. Como se ha visto en el Cuadro 3, estos patrones divergen en países con un ingreso per cápita superior a USD 3000. Las dictaduras ricas se benefician menos del progreso técnico y usan la mano de obra de modo menos eficientemente que las democracias ricas, por lo que su producción por trabajador es menor. Además, las cuotas de trabajo del valor agregado (en el sector manufacturero) son más bajas en las dictaduras ricas. Por lo tanto, el crecimiento en dictaduras ricas implica explotación laboral. Las dictaduras ricas usan más mano de obra, la pagan menos y la emplean menos eficazmente que las democracias ricas. Asimismo, dado que la población continúa creciendo a una tasa rápida en las dictaduras ricas, la diferencia en el crecimiento del ingreso per cápita es más grande.

## Inestabilidad política y crecimiento económico

No todos se sorprenderán al saber que los regímenes políticos no producen ningún efecto en las tasas promedio de crecimiento del ingreso total. Una opinión generalizada, por la influencia de Huntington (1968), sostiene que para el desarrollo económico lo importante es la estabilidad política y no las instituciones políticas particulares. Cualquier sistema de instituciones políticas promueve el desarrollo, siempre que se mantenga el orden político. El peligro es la «inestabilidad política».

La estabilidad política, medida por cambios pasados y futuros en el Ejecutivo y por la frecuencia de huelgas, manifestaciones y disturbios, es mucho mayor en las democracias. Aun así, la inestabilidad política afecta el desempeño económico solo en las dictaduras. Los cambios del jefe del Ejecutivo, si bien son mucho menos frecuentes en las dictaduras, son económicamente costosos solo en estos regímenes. Ya sea debido a las limitaciones institucionales o a las motivaciones de los gobernantes en las democracias, ni los pasados ni los futuros cambios de jefes de gobierno afectan el crecimiento en las democracias. Pero en las dictaduras, el crecimiento económico disminuye significativamente cuando el mandato de los gobernantes está amenazado. Lo mismo sucede con diversas formas de «malestar sociopolítico»: huelgas, manifestaciones antigobierno y disturbios ocurren con mayor frecuencia en las democracias, pero solo retardan el crecimiento en las dictaduras. Por último, el efecto de las amenazas a la estabilidad de los regímenes en materia de inversión demuestra que los inversores temen a la democracia y esperan encontrar un refugio seguro en muchas dictaduras: la posible desaparición de una dictadura hace que los inversores huyan, mientras que su posible advenimiento hace que se reúnan.

Así, la inestabilidad política retarda el crecimiento exclusivamente en las dictaduras. Huntington y otros «realistas» malinterpretaron esto. Los estudios sobre inestabilidad política son guiados por la hipótesis de que, para expresarlo con palabras de Alberto Alesina y Roberto Perotti (1997: 21), «lo que influye en el crecimiento no es tanto el tipo de régimen (dictadura o democracia), sino la inestabilidad del régimen, es decir, la propensión a golpes de Estado y a grandes cambios de gobierno». Esta hipótesis es

lógicamente incoherente, dado que la «inestabilidad política» ni siquiera puede definirse independientemente de las instituciones políticas. La alternancia en los cargos u otras demostraciones de oposición popular, ya sea en forma de huelgas o de manifestaciones antigobierno, no constituyen «inestabilidad» en democracia. Dichos fenómenos son frecuentes en democracia, porque es un sistema en el que el pueblo es libre de expresar su insatisfacción con los gobiernos, pero son extraños en las dictaduras, porque justamente estas se establecen y se mantienen para evitar esas formas de expresión. Las democracias son inherentemente «inestables»: lo que constituye las anomalías y el fracaso del gobierno en una dictadura es justamente una característica esencial y definitoria de la democracia. Un cambio del jefe del Ejecutivo en las democracias se produce como consecuencia de las elecciones o de otros procedimientos regularizados, mientras que en la mayoría de las dictaduras, la única forma en que los gobernantes pueden cambiar es por un golpe de Estado. Descubrir, como lo hacen Alesina *et al.* (1996) que los golpes de Estado reducen el crecimiento, pero no la alternancia regular de los cargos, no significa descubrir que algunas formas de «inestabilidad política» afectan el desarrollo, sino que algunos sucesos políticos que dan lugar a la inestabilidad en dictadura no lo hacen en democracia.

Una vez que se comprende que los mismos fenómenos políticos tienen distintos significados en los diversos regímenes, no resulta sorprendente que los actores económicos reaccionen ante ellos de manera disímil. En las dictaduras, toda vez que el régimen se ve amenazado, que los gobernantes cambian o se espera que lo hagan, que los trabajadores se armen de coraje para realizar huelgas o las masas manifiestan su oposición al gobierno, la economía sufre. En democracia, todos saben que el gobierno cambiará cada cierto tiempo, que los trabajadores pueden hacer huelgas y que las personas pueden expresar su insatisfacción con el gobierno de diferentes formas. Por lo tanto, cuando estos fenómenos salen a la luz, como máximo provocan que la economía bostece.

### **Mortalidad, fertilidad y crecimiento de la población**

El impacto más extraordinario de los regímenes está en el crecimiento de la población, que es mucho más rápido en las dictaduras. Asimismo, esta

diferencia no desaparece cuando se controla el ingreso per cápita y una multiplicidad de otros factores, incluidos la herencia colonial; la cantidad de católicos, protestantes y musulmanes; la participación de las mujeres en la fuerza laboral; el capital humano y la inscripción de las mujeres en la educación secundaria. Además, los patrones diacrónicos muestran lo mismo: la tasa de crecimiento de la población aumenta ligeramente cuando los países experimentan transiciones de democracia a dictadura, mientras que disminuye cuando transitan de dictadura a democracia. Ahora bien, cabe señalar que la tasa de crecimiento de la población (tasa neta migración) puede descomponerse como la diferencia entre la tasa de natalidad y la tasa de mortalidad. Por lo tanto, un motivo por el cual la población crece más rápido en las dictaduras podría ser que tienen tasas de mortalidad más bajas. Aun así, como se muestra en el Cuadro 4, este no es el caso. De hecho, las tasas brutas de mortalidad observadas («muertes» del Cuadro 4) son más altas en dictadura. La mortalidad infantil también es mayor y la expectativa de vida es mucho más corta (no se muestra). Además, estas diferencias no desaparecen cuando se controla el ingreso per cápita y el paso del tiempo. Si las dictaduras y las democracias tenían el mismo ingreso per cápita y si coexistían durante el mismo año, las tasas de mortalidad serían de 10,4 para las dictaduras y de 9,2 para las democracias, mientras que la expectativa de vida («vidas») sería de 61,2 en las dictaduras y de 67,1 en las democracias. Esas son diferencias enormes.

Cuadro 4: Valores observados y corregidos de selección de las diferentes variables democráticas (por cada mil), por régimen (los errores estándares aparecen entre paréntesis)

Variable	Observado	Observado	Selección corregida	Selección corregida
	Dictaduras	Democracias	Dictaduras	Democracias
<b>Muertes</b>	13,59 (5,90)	9,28 (2,19)	10,39 (3,02)	9,17 (0,51)
<b>Vidas</b>	53,99 (10,17)	70,28 (6,64)	61,24 (14,33)	67,06 (4,28)
<b>Nacimientos</b>	35,44 (12,60)	18,69 (7,89)	26,19 (9,00)	20,05 (3,77)

Nota: Los valores de selección son corregidos solo para el ingreso per cápita y anual.

Por consiguiente, las dictaduras tienen tasas de mortalidad más altas. Si su población crece más rápido que en las democracias, es porque las tasas de natalidad cruda («nacimientos») son aún mayores en las dictaduras. Nuevamente, esta diferencia no desaparece cuando se controla el ingreso

per cápita y el año y tampoco se debe a la estructura de la edad de la población, sino a la fertilidad diferencial: a cualquier edad, las mujeres tienen más hijos durante las dictaduras.

El promedio observado de fertilidad por mujer es de 5,2 en las dictaduras y de 2,7 en las democracias. Esta diferencia se reduce cuando se controla el ingreso per cápita y un conjunto de otras variables. Pero sin importar lo que se controle, en las dictaduras las mujeres tienen un promedio de 0,5 hijos más que en las democracias. Esta diferencia parecería deberse al régimen *per se* y no a alguna condición en la que los regímenes se encuentran o a alguna otra cuestión que realizan. En ambos regímenes, la fertilidad se reduce bruscamente cuando las mujeres asisten a la escuela secundaria, pero es mayor cuando el gasto en educación pública es superior. Una explicación simple es que la educación secundaria aumenta los ingresos de mercado de las mujeres y, por lo tanto, los costos de oportunidad de tener hijos, mientras que el gasto público en educación reduce esos costos. Lo que resulta más sorprendente es que el gasto público en seguridad social y en salud disminuya fuertemente la fertilidad en las democracias, pero que no tenga impacto alguno en las dictaduras. Asimismo, una vez que se consideran esos gastos, la participación de las mujeres en el trabajo no impacta en la fertilidad. Creo que la única explicación de este resultado es que el gasto público es visto como una forma de reaseguro en las democracias, mientras que no reduce la incertidumbre en las dictaduras. Esta explicación es coherente con el hecho de que la variabilidad del desempeño económico y de las políticas económicas es mayor en las dictaduras. En consecuencia, las familias responden a la incertidumbre inherente a las dictaduras acumulando el bien menos riesgoso para ellas: los hijos.

## Conclusiones

Aunque nuestro interrogante está vinculado al impacto de los regímenes políticos, seríamos ciegos si no señaláramos primero el entendimiento sobre la vida de las personas en la pobreza absoluta. Mientras los regímenes sí producen una diferencia para el bienestar material, su efecto palidece en comparación con el de la escasez.

En todos los aspectos que analizamos, las diferencias entre los países pobres y ricos son enormes. Aun si las democracias ocasionalmente surgen en los países pobres, son extremadamente frágiles cuando deben enfrentarse a la pobreza, mientras que en los países ricos son invulnerables. Por consiguiente, la gente pobre tiene muchas más probabilidades de ser gobernados por dictadores. Por supuesto, la pobreza implica que las personas consumen menos. También viven menos, tienen más hijos, de los cuales muere una mayor cantidad, y tienen más posibilidades de sufrir violencia colectiva. No obstante, cuando uno piensa en términos del bienestar, las personas con bajos ingresos llevan una vida pobre.

Aunque la brecha entre los países pobres y ricos se ha estado achicando en relación con las tasas de mortalidad y la expectativa de vida, la disparidad en términos de ingresos y de tasas de fertilidad aumentó. El coeficiente de variación (la proporción del desvío estándar hacia la media) de las tasas de mortalidad cayó de 0,44 cuando los países fueron observados por primera vez a 0,40 durante el último año en que los países fueron observados. El coeficiente de variación de la expectativa de vida disminuyó de 0,23 a 0,17, pero el coeficiente de variación de la fertilidad aumentó de 0,33 a 0,46, mientras que el coeficiente de variación del ingreso per cápita subió de un enorme 0,89 a 1,05. Si bien el múltiplo del ingreso per cápita del país más rico al más pobre era de 40,4 cuando fueron observados por primera vez, al final del periodo era de 57,9.

Estas disparidades en materia de ingreso y de fertilidad se incrementaron, porque los países que eran más ricos desde el inicio se desarrollaron más, mientras que muchos países que eran pobres siguieron siéndolo. De los 83 países que tenían un ingreso per cápita por debajo de USD 2000 cuando fueron observados por primera vez, 57 continuaron siendo igual de pobres o incluso más treinta o cuarenta años después. De los 52 países que comenzaron con ingresos más altos, todos menos 7, como mínimo, duplicaron su ingreso y ninguno disminuyó a largo plazo.

Por lo tanto, la pobreza puede dejar atrapadas a las sociedades. Aun así, las cadenas de la pobreza no son inexorables. Algunos países, en particular Taiwán, Corea del Sur, Tailandia, Japón, Singapur, Portugal, Grecia y Malta, crecieron extraordinariamente, cuadruplicando al menos sus ingresos per

cápita, con todos los beneficios que el desarrollo otorga. De esta lista, dos (Taiwán y Singapur) fueron gobernados por dictadores durante todo el periodo y uno (Corea del Sur) durante la mayoría de ese tiempo; dos fueron democracias continuas (Japón y Malta) y los tres restantes (Tailandia, Portugal y Grecia) experimentaron los dos regímenes. Así, si bien estos éxitos extraordinarios son poco frecuentes, nada indica que se necesita un régimen o el otro para generarlos. No obstante, en cualquier caso, para evaluar el impacto de los regímenes, se debe mirar su récord total, no solamente el mejor.

Los regímenes políticos no tienen ningún impacto en el crecimiento del ingreso total cuando se observa la totalidad del espectro de condiciones de los países. A diferencia de las preocupaciones mayoritarias, las democracias no reducen la tasa de inversión, incluso en los países pobres. Al parecer, cuando los países son pobres, es poco lo que los gobiernos pueden hacer, por lo que si los gobernantes son elegidos o si conservan el poder a la fuerza no marca una diferencia para el crecimiento económico. En los países ricos, los patrones de crecimiento ya no son los mismos. Las dictaduras dependen del crecimiento de la mano de obra y del mantenimiento de los bajos salarios, mientras que las democracias pagan salarios más altos, usan la mano obra más eficazmente y se benefician más del progreso técnico. Sin embargo, mientras el crecimiento en las dictaduras ricas está más vinculado con la explotación laboral que en las democracias ricas, de manera que las distribuciones funcionales del ingreso sean distintas, las tasas promedio de crecimiento del ingreso total son casi las mismas.

De este modo, no encontramos la más mínima prueba de que la democracia necesite ser sacrificada en el altar del desarrollo. Los pocos países que se desarrollaron extraordinariamente durante los últimos cincuenta años contaban con las mismas probabilidades de lograr esta proeza en democracia o en dictadura. En promedio, el ingreso total aumentó a casi las mismas tasas en ambos regímenes. Asimismo, el ingreso per cápita creció más rápido en las democracias. La causa es que estas tienen tasas de crecimiento de la población más bajas. A pesar de la rápida difusión de los avances médicos, las tasas de mortalidad continúan siendo, de algún modo, más altas en las dictaduras y la expectativa de vida es mucho más corta. En las dictaduras, la población crece con mayor rapidez porque

sus tasas de natalidad son más altas y la diferencia se debe a una mayor fertilidad, no a las estructuras etarias de la población.

Las mujeres son particularmente afectadas por las dictaduras. Participan en actividades remuneradas a las mismas tasas que en las democracias y como trabajadoras cobran salarios más bajos. Sin embargo, también tienen más hijos, ven morir a una mayor cantidad de ellos y ellas mismas tienen más probabilidades de fallecer en el parto.

Estos descubrimientos se suman a un cuadro sombrío de las dictaduras. Si bien las democracias están lejos de ser perfectas, en las dictaduras las vidas son duras y cortas. Las dictaduras son regímenes en los que los gobernantes políticos acceden al poder y lo conservan por la fuerza, que utilizan para evitar que el pueblo exprese su oposición y para reprimir a los trabajadores. Dado que gobiernan por la fuerza, son muy vulnerables a cualquier signo visible de disidencia. Son económicamente exitosas solo si son «estables», si nadie espera que los dictadores cambien o que la dictadura sea abolida. Debido a que en las dictaduras las políticas dependen de la voluntad y, a veces, del capricho de un dictador, presentan una alta variación en materia de desempeño económico: algunas generan milagros, otras, desastres y muchas provocan ambos. Dado que sus políticas y su desempeño son tan impredecibles, no permiten que las personas planifiquen sus vidas, lo que hace que las familias deban acumular el bien menos riesgoso: los hijos. Al final, el ingreso per cápita crece más lentamente y las personas viven menos en las dictaduras. Así, si bien la escasez da lugar a la indigencia, los regímenes marcan una diferencia no solo para la libertad política, sino también para el bienestar material.

## Notas

\* Título original «Democracy and Economic Development», en Edward D. Mansfield y Richard Sisson (eds.), *The Evolution of Political Knowledge*, Columbus Ohio State University Press, 2004. **Primera edición en inglés ©2004 por Columbus Ohio State University Press.** Versión originalmente escrita para el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas. Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

*Publicado en Mansfield, E. D. & Sisson, R. (Ed.), Political Science and the Public Interest. Columbus: Ohio State University Press. Esta es una versión revisada de un ensayo*

originalmente escrito para el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, que se publica aquí con el consentimiento de las Naciones Unidas.

- <sup>1</sup>. Todas las cifras en materia de ingresos están expresadas en dólares por paridad de poder adquisitivo de 1985. Para el periodo de 1951-1990, se basan en los Cuadros Mundiales de Penn, publicación 5.6. Para el periodo de 1991-1999, fueron obtenidas de los Indicadores del desarrollo mundial 2001. Estas series se superponen entre 1970 y 1990, y la correlación entre las cifras del ingreso per cápita que proviene de ellas es de 0,998.
- <sup>2</sup>. Los análisis sobre la dinámica de los regímenes abarcan el periodo de 1950-1999, por lo que actualizan a Przeworski *et al.* (2000). Lamentablemente, algunos de los análisis económicos no pudieron ser actualizados porque los datos necesarios no están disponibles.
- <sup>3</sup>. Para decirlo en términos actuariales, existen demasiados riesgos competitivos para la probabilidad condicional de que una dictadura morirá para que sean significativamente diferentes a cero. Una compañía de seguros podría establecer la prima por muerte de una dictadura promedio, pero no podría establecer primas diferenciales para las dictaduras por otros factores observables.
- <sup>4</sup>. Una analogía puede ser de utilidad. Supongamos que alguien corre el riesgo de 0,01 de morir a causa de un accidente durante todos los años de su vida y que a los 78 años es golpeada por un ladrillo que cae. Atribuir la muerte al desarrollo es concluir que falleció de vieja.
- <sup>5</sup>. Estoy esquivando complicaciones: como Schmitter (1984) observó hace algún tiempo, los políticos pueden tener intereses propios y pueden confabularse contra aquellos que supuestamente deberían representar. De hecho, pueden acordar una democracia porque esperan poder perseguir sus propios intereses, en lugar de los de sus electores. Sin embargo, nuevamente, si los beneficios sobre la mesa son para representantes o representados, el análisis sigue siendo el mismo, siempre que los primeros puedan controlar a los segundos.

## Referencias

- Alesina, A., Ozler, S., Roubini, N. & Swagel, P. (1996). Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, 1, 189-211.
- Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Income Distribution, Political Instability, and Investment. *European Economic Review*, 40, 1203-1228.
- (1997). The Politics of Growth: A Survey. En V. Bergström (Ed.), *Government and Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Bollen, K. A. (1980). Issues in the Comparative Measurement of Political Democracy. *American Sociological Review*, 45, 370-390.

- Coppedge, M. & Reinicke, W. H. (1990). Measuring Polyarchy. *Studies in Comparative International Development*, 25, 51-72.
- De Schweinitz, K. Jr. (1959). Industrialization, Labor Controls, and Democracy. *Economic Development and Cultural Change*, 7, 385-404.
- Deininger, K. & Squire, L. (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality. *World Bank Economic Review*, 10, 565-591.
- Eisenstadt, S. N. (1968). The Protestant Ethic Theses in the Framework of Sociological Theory and Weber's Work. En S. N. Eisenstadt (Ed.). *The Protestant Ethic and Modernization: A Comparative View*. Nueva York: Basic Books.
- Galenson, W. (1959). *Labor and Economic Development*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Gastil, R. D. (1990). *Freedom in the World: Political Rights and Civil Liberties*. Nueva York: Freedom House.
- Gellner, E. (1991). Civil Society in Historical Context. *International Social Science Journal*, 129, 495-510.
- Gurr, T. R. (1990). *Polity II: Political Structures and Regime Change, 1800-1986*. Ann Arbor, Michigan: Inter-University Consortium for Political and Social Research.
- Heckman, J. J. (1976). The Common Structure of Statistical Models of Truncation, Sample Selection, and Limited Dependent Variables and a Simple Estimator for Such Models. *Annals of Economic and Social Measurement*, 5, 475-492.
- (1988). The Microeconomic Evaluation of Social Programs and Economic Institutions. *Chung-Hua Series of Lectures by Invited Eminent Economists N.º 14*. Taipei: The Institute of Economics, Academia Sinica.
- Huntington, S. P. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- (1993). The Clash of Civilizations? *Foreign Affairs*, 72(3), 22-49.
- Huntington, S. P. & Dominguez, J. I. (1975). Political Development. En F. I. Greenstein & N. W. Polsby (Ed.). *Macropolitical Theory*. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co.
- Inkeles, A. (1990). Introduction. *Studies in Comparative International Development*, 25.
- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review*, 53, 69-105.
- (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Garden City: Doubleday.
- Montesquieu. (1995 [1748]). *The Spirit of the Laws*. Nueva York: Hafner Press. Traducción de Thomas Nugent.

Przeworski, A. (1991). *Democracy and the Market*. Cambridge: Cambridge University Press.

— (2002). *Democracy as an Equilibrium*. Ms. Department of Politics. New York University.

Przeworski, A., Cheibub, J. A. & Limongi, F. (1997). Culture and Democracy. *World Culture Report*. París: Unesco.

Przeworski, A., Alvarez, M. E., Cheibub, J. A. & Limongi, F. (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.

Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Londres: George Allen & Unwin.

World Bank (1995). *World Development Indicators 1995*. Washington, DC: World Bank. CD-Rom.

# Por qué las democracias producen resultados eficientes\*

Donald Wittman\*\*

---

En las ciencias sociales, muchas controversias son, en el fondo, argumentos sobre la naturaleza del mercado. Por ejemplo, los sociólogos marxistas creen que tanto los mercados económicos como los políticos se caracterizan por tener consumidores y votantes poco informados y posiblemente irracionales, que son explotados por proveedores monopolistas de bienes y de políticas, mientras que los economistas (conservadores) tienden a considerar que los mercados económicos funcionan bien (en términos de eficiencia) y que los mercados políticos son ineficientes debido a los monopolios, a la búsqueda de rentas y a los votantes poco informados. En el presente ensayo, afirmo que los mercados políticos y los mercados económicos funcionan bien<sup>1</sup>. Demuestro que los mercados políticos democráticos se organizan para fomentar resultados que maximizan la riqueza, que estos mercados son muy competitivos y que los emprendedores políticos son premiados por su comportamiento eficiente<sup>2</sup>. Pruebo que muchos de los argumentos que indican que los mercados económicos son eficientes se aplican de igual forma a los mercados políticos democráticos y, a la inversa, que los modelos económicos de falla de los mercados políticos, en general, no son más válidos que los argumentos análogos para la falla de los mercados económicos. Así, el objetivo de este ensayo es curar la esquizofrenia que padece la mayoría de los economistas: los mercados económicos funcionan bien, pero los mercados políticos funcionan mal. En lo sucesivo, la carga de la prueba debería estar en cabeza de quienes afirman que los mercados políticos democráticos son ineficientes<sup>3</sup>.

El presente trabajo también desarrolla una teoría de la respuesta institucional. Demuestro cómo varias instituciones políticas, como los partidos políticos, la reputación de los candidatos y la estructura de gobierno, surgen con el fin de mitigar el riesgo de que surjan problemas de principal-agente en los sistemas democráticos.

Los mercados eficientes tienden a poseer participantes informados y racionales en una matriz de competencia con derechos de propiedad bien definidos y de fácil transferencia. Prácticamente, todos los modelos de falla del mercado político (ineficiencia) suponen, de forma implícita o explícita, que una o más de esas características no están presentes. En las Secciones I, II y III, afirmo lo contrario: que los mercados democráticos sí tienen las cualidades que, en general, poseen los mercados eficientes. La Sección I muestra cómo la competencia para obtener un cargo político reduce las posibilidades en materia de oportunismo por parte de los políticos. La Sección II marca cómo la respuesta del votante racional atenúa el problema de «la ignorancia racional del votante». La Sección III expone el modo en que las instituciones políticas disminuyen los costos de transacción, por lo que incentivan el intercambio eficiente de derechos políticos.

En la Sección IV, abordo explícitamente los problemas de transitividad, localismo y grupos de presión. En un modelo formal de competencia electoral, demuestro cómo los esfuerzos para obtener la mayoría llevan a que los gobiernos logren resultados eficientes. En la Sección V, observo con detenimiento la zonificación y sus juntas, ejemplo frecuente de falla del mercado político, y pruebo por qué resulta probable que la zonificación sea eficiente. La Sección VI aborda la integración vertical y presenta una agenda empírica.

Antes de continuar con mi análisis, debo hacer una advertencia: este ensayo analiza numerosos artículos y temas. Establezco que los argumentos a favor de la ineficiencia no han considerado un conjunto completo de reacciones institucionales plausibles generado por los políticos que compiten por la aceptación de los votantes, pero en apenas dos párrafos no puedo proporcionar argumentos concluyentes de que el sistema es eficiente. Por consiguiente, será necesaria una mayor investigación sobre cada uno de estos temas antes de alcanzar una respuesta definitiva.

## I. La competencia y el diseño de las instituciones políticas

Los funcionarios electos pueden ser considerados los agentes y los votantes como sus principales. Siempre existe la posibilidad de que haya oportunismo por parte de los agentes (por ejemplo, no trabajar con ahínco, aceptar sobornos o adoptar posturas contrarias a las que se aceptarían si los votantes estuvieran totalmente informados). En el presente ensayo, sostengo que la competencia, la reputación, el monitoreo y el diseño óptimo de los contratos reducen el comportamiento oportunista en el sector político, y que los problemas de principal-agente pueden no ser más graves que en el sector privado.

Los candidatos desarrollan reputaciones. Si no han cumplido con sus promesas de campaña en el pasado, tienen menos probabilidades de ser reelectos o elegidos para un cargo de mayor jerarquía. En los mercados económicos, el «fondo de comercio» de una empresa puede capitalizarse con respecto al valor de esa empresa y, finalmente, puede ser vendido. Esta transferibilidad supone que la reputación no se desperdiciará de forma ineficiente hacia el final de la vida del propietario. En cambio, la capacidad del político para transferir su reputación está, sin duda, atenuada; sin embargo, el mercado político ha ideado métodos sustitutos con el afán de evitar que se desperdicie el activo de la reputación. Las dinastías políticas permiten al político transferir su reputación a sus herederos<sup>4</sup>. Los herederos políticos pueden ser interpretados de una manera más amplia: el vicepresidente puede ser considerado el heredero del presidente, el representante como el heredero del senador del mismo partido o el asesor del Congreso como el heredero del congresista. En consecuencia, el vicepresidente y el partido político pueden «pagarle» al presidente para que no eluda sus deberes durante su último mandato, haciendo del expresidente un estadista (ver Alesina, 1988). Además, los partidos políticos pueden desarrollar reputaciones, de manera que los candidatos no rehúyan la ideología del partido. Otros miembros del partido tienen fuertes incentivos para conservar la reputación del partido, ya que el nombre del partido atrae votos. En particular, en el Poder Legislativo, resulta relativamente sencillo controlar el comportamiento electoral de otros políticos. Los legisladores que han demostrado ser confiables en el pasado son premiados al ser nombrados para ocupar cargos en las comisiones influyentes. A menos que el voto de una persona sea decisivo, un miembro

díscolo sin apoyo de su partido, por lo general, es inútil en un sistema que requiere una coalición mayoritaria. De este modo, el partido político es análogo a una franquicia del sector económico. La creación del nombre del partido (la franquicia) le permite al votante (consumidor) obtener una opinión más informada acerca de cómo se comportará la coalición de sus miembros. Una parte importante de la actividad de la franquicia es evitar que se eludan las responsabilidades que pueden disminuir el valor de la franquicia. Como he señalado, los partidos políticos se encuentran en una posición particularmente buena para monitorear cualquier incumplimiento.

El monitoreo se lleva a cabo no solo dentro de los partidos políticos, sino también transversalmente. Los competidores pueden obtener una importante ventaja proporcionando evidencias de las elusiones de la oposición<sup>5</sup>. En el sector económico, la amenaza vinculada con una adquisición reduce el oportunismo de la gerencia y, por lo tanto, protege los intereses del difuso accionista. Las tomas del poder (es decir, las pérdidas de cargos) también son un mecanismo significativo para reducir el oportunismo en los sistemas políticos democráticos. Existen diferencias entre la toma de poder político y las adquisiciones económicas, pero no está claro que un instrumento sea mejor que el otro (de hecho, si mi argumento es acertado, cada una debería ser la mejor opción en su propia esfera)<sup>6</sup>. Así, una adquisición empresarial no necesita involucrar la persuasión (a menos que haya una lucha por los votos de los accionistas); en su lugar, puede ofrecerse un precio más alto. Desgraciadamente para el artista de la adquisición empresarial, las reglas, como las «píldoras venenosas», se diseñan para que los accionistas existentes capturen los beneficios de las posibles adquisiciones; por lo tanto, se reduce el retorno para los potenciales propietarios. En términos más generales, ya sean los accionistas u otros inversores anticiparán un aumento en el valor de las acciones y, por consiguiente, las ganancias esperadas del ofertante disminuirán. Cuando otros capturan gran parte del rendimiento de la inversión en información, habrá menos inversión en información de la que habría si sucediera lo contrario y, finalmente, habrá menos personas involucradas en la actividad vinculada con las adquisiciones. Por el contrario, el candidato con mejores ideas no tiene que pagar un «precio» más alto para obtener el cargo, sino uno más bajo, dado que será más probable que los votantes lo elijan.

Puede considerarse que las elecciones son un método para ejercer tomas de poder político que se benefician de un costo de transacción relativamente bajo: el periodo entre elecciones es bastante breve (los legisladores no tienen cargos vitalicios), no hay requisitos de supramayorías para ser elegido y la oposición participa en el Congreso.

El diseño óptimo de los contratos también disminuye el oportunismo. A modo de ejemplo, si los políticos eluden mucho sus deberes, podrían recibir sueldos por encima del valor del mercado, pero podrían ser castigados al no ser reelegidos<sup>7</sup>. Asimismo, en general, no hay una edad obligatoria para que los legisladores se jubilen, lo que reduce la gravedad del problema del último mandato<sup>8</sup>.

Con contratos diseñados de manera óptima, monitoreo, reputación y competencia, el oportunismo se reducirá, aunque no se eliminará. No obstante, esto no significa que el resultado sea ineficiente si es imposible encontrar una estructura alternativa Pareto-superior, porque las personas mienten y eluden sus obligaciones, y el monitoreo, así como otras formas de control público y privado son demasiado costosos.

## II. Información

Una crítica constante a los mercados democráticos es que los votantes están desinformados. Los economistas han proporcionado una sencilla explicación: el costo de obtener información es mayor que el beneficio de que el votante esté informado. El beneficio es minúsculo, ya que un voto emitido por cualquier ciudadano individual cuenta con pocas probabilidades de causar efectos en el resultado, mientras que el costo de obtener información es alto porque las ramificaciones de cualquier política son complejas y, rara vez, inciden directamente en el votante. Otros modelos han enfatizado la información diferencial entre los votantes. Por ejemplo, las industrias de la defensa están concentradas en unos pocos estados. En ellos, los votantes están bien informados y son susceptibles a los cambios en el gasto para la defensa (puesto que su ingreso depende mucho de la industria de la defensa). En cambio, el costo de la defensa es difuso en todos los estados, lo que hace que la carga fiscal sea relativamente poco importante. El resultado neto es que los gastos de defensa son demasiado

grandes, dado que los beneficios son palpables, no así los costos. Por último, algunos modelos afirman que los votantes son víctimas de información sesgada. A modo de ejemplo, el complejo militar-industrial puede ser la principal fuente de información para los votantes en relación con el nivel adecuado de defensa. Existen fuertes incentivos para que el complejo militar-industrial exagere el papel positivo en nuestro bienestar nacional. Como otro ejemplo, los periódicos pueden dudar de informar noticias negativas sobre negocios, ya que esto puede provocar una reducción de sus ingresos por publicidad<sup>9</sup>.

En las siguientes subsecciones, demuestro que los modelos de la ignorancia de los votantes confunden opinión sesgada con información desviada o con falta de información, sobreestiman el costo de obtener información para los votantes y subestiman la cantidad de información que estos poseen.

#### **A. Se ha subestimado la cantidad de información que tienen los votantes**

Los argumentos que sostienen que el votante está desinformado implícitamente suponen que el principal costo de la información recae en el votante. No obstante, un emprendedor político informado recibe retornos por brindar información a los votantes, ganar un cargo y obtener beneficios directos e indirectos de ocupar un puesto. De ese modo, los beneficios para el emprendedor político por descubrir y explotar demandas políticas desconocidas equivalen a las ganancias del emprendedor comercial por el desarrollo de nuevos productos.

Asimismo, como se indicó anteriormente, el desarrollo de los nombres de los partidos y de las reputaciones de los candidatos disminuye aún más el costo de adquirir información para el votante. Los partidos establecen ciertas reputaciones según las posturas sobre las políticas. Luego, el elector puede votar una facción del partido sin el conocimiento de los candidatos particulares.

Sería imprudente afirmar que los votantes están perfectamente informados sobre los mercados políticos. Sin embargo, la eficiencia ya no exige votantes perfectamente informados como tampoco los mercados económicos eficientes requieren que todos los accionistas conozcan el funcionamiento

interno de las empresas en las que tienen acciones ni se exige que todos los principales controlen a sus agentes a la perfección<sup>10</sup>. Un votante necesita saber poco sobre las acciones de su congresista para tomar decisiones inteligentes en las elecciones. Es suficiente con encontrar a una persona o a una organización con preferencias similares y luego pedir asesoramiento sobre cómo votar. Por ejemplo, es más probable que las personas a las que les gusta cazar lean la literatura de la Asociación Nacional del Rifle que de una organización que intenta prohibir las armas, por lo que siempre puede pedirse consejo a un amigo más informado políticamente y con preferencias similares a las propias<sup>11</sup>. Los votantes también pueden mirar la lista de personas que contribuyen con las campañas (quienes, en general, hacen público su apoyo) e inferir las características de las políticas de los candidatos (pros y contras). En otras palabras, el apoyo de los grupos de interés es como una señal del mercado y proporciona fuertes indicios sobre las preferencias de los candidatos. Asimismo, quienes compiten por los cargos públicos solo necesitan brindar información cuando se observan discrepancias entre las preferencias de los votantes y el resultado político, no todo los pormenores innecesarios<sup>12</sup>.

## **B. Se ha exagerado el efecto nocivo de la información sesgada**

Nunca he conocido a nadie que crea que el Departamento de Defensa no exagera la necesidad de gastar en defensa. Pero si todos saben que el Departamento de Defensa exagerará la importancia de su contribución al bienestar, entonces, en promedio, los votantes pasarán por alto los reclamos del Departamento de Defensa<sup>13</sup>. Por consiguiente, las fuentes sesgadas de información no necesariamente conducen a sesgos en las creencias.

Surge un problema relacionado para los que sostienen que los intereses difusos de los contribuyentes son susceptibles a los intereses concentrados del gasto. No obstante, estar desinformado sobre una política no supone que los votantes subestimen (o sobreestimen) sus efectos. Por ejemplo, estar desinformado sobre la naturaleza de los proyectos de «barril de carne de cerdo<sup>14</sup>» de otros distritos parlamentarios no significa que los votantes tiendan a subestimar sus efectos; es bastante probable que los desinformados exageren tanto el alcance como las consecuencias negativas de esos proyectos. Además, en algún punto, esos votantes difusos deberían

ser susceptibles a su carga fiscal total, la cual surge cuando todos los supuestos buscadores de rentas concentrados gravan a los desprevenidos votantes difusos.

He esgrimido que la falta de información y la información sesgada no necesariamente dan lugar a expectativas irracionales. Sin embargo, aun si algunas personas toman decisiones incorrectas, es probable que la ley de los grandes números brinde la elección mayoritaria correcta. Por ejemplo, consideremos la siguiente situación: si todos estuvieran completamente informados, el 40 % de la población votaría a favor de un aumento en el gasto de defensa y el 60 % votaría en contra. No obstante, no todos están totalmente informados y, en consecuencia, cada uno de los ciudadanos del 40 % vota a favor con un 100 % de posibilidad, mientras que cada uno de los ciudadanos del 60 % vota en contra con un 85 % de posibilidad. Esta es una situación con un sesgo considerable. Un votante que debería estar en contra tiene un 15 % de posibilidad de votar a favor, pero un ciudadano que debería votar a favor no sufragará en contra. Sin embargo, si hay más de 40.000 ciudadanos, la posibilidad de que la mayoría de estos vote a favor de un aumento es menor al 1 %.

Un modelo que suponga que los votantes o los consumidores son engañados constantemente y que no hay emprendedores que aclaren su confusión predecirá, como es de esperar, que el proceso de toma de decisiones provocará resultados ineficientes. En esta sección, he afirmado que esas suposiciones son injustificadas.

### **III. Costos de transacción**

Ronald Coase (1960) y otros han demostrado que cuando existen derechos de propiedad bien definidos y costos de transacción bajos, las fallas del mercado económico desaparecen. Por ejemplo, la aparente divergencia entre los costos privados y sociales o «externalidades» que surge cuando un productor ganadero tiene derecho a pisotear el maíz de un agricultor desaparece cuando este le paga al primero para que no lo dañe. Casi del mismo modo, esperaríamos que los bajos costos de transacción superen muchas de las explicaciones del argumento de la externalidad para las fallas del mercado democrático.

Los mercados políticos son ineficientes cuando un grupo de actores no da cuenta de los costos o de los beneficios a otro grupo de actores: el ejemplo clásico de divergencia entre los costos privados y sociales puede ser la transferencia de los costos de la mayoría a una minoría adversa. No obstante, esa divergencia solo existirá si los costos de transacción son altos. Los mercados políticos democráticos se estructuran para reducir estos costos. A modo de ejemplo, la regla de la mayoría en lugar de una regla de la unanimidad evita los disidentes del monopolio, por lo que se reducen los costos de negociación<sup>15</sup>. La representación en vez de la democracia directa y un sistema federal en lugar de uno puramente unitario son otras maneras en las que la democracia (y otras formas de gobierno) disminuye el costo de la toma de decisiones. El limitado número de miembros de la Cámara de Diputados y del Senado reduce los costos de negociación y, por lo tanto, crea las condiciones para el intercambio eficiente de favores políticos (cambio)<sup>16</sup>.

No solo el número reducido de miembros del Congreso facilita intercambios de mejora de Pareto, sino también, como Barry Weingast y William Marshall (1988) han demostrado, la estructura del Congreso. El sistema de comisiones distribuye asignaciones para las comisiones de acuerdo con aquellos que están más interesados en los asuntos con los que están familiarizados (por ejemplo, la Comisión de Agricultura está formada por congresistas de los distritos agrícolas, no urbanos). Estas comisiones son de alcance limitado y, en cierta medida, no afectan a aquellos que no están involucrados. Por ejemplo, es probable que las externalidades negativas que la Comisión de Agricultura les impone a las áreas urbanas sean poco significativas. Si no fuera así, veríamos a los legisladores urbanos en dichas comisiones. La estructura de comisiones también produce derechos de propiedad, de manera que una comisión pueda intercambiar políticas con otra comisión. Resulta probable que los costos de esas transacciones entre las comisiones sean menores que los costos de hacer intercambios *ad hoc* entre los congresistas individuales.

Más adelante, detallaré el papel de los partidos políticos en la reducción de las externalidades entre los distritos legislativos.

### **A. Transferencia eficiente de las rentas**

Ya he sostenido que se ha exagerado mucho el grado de oportunismo de los políticos. En esta subsección y en la siguiente, propongo que, en la medida en que exista la búsqueda de rentas, estas se transferirán eficientemente y su búsqueda supondrá un costo *social* mínimo<sup>21</sup>.

Resulta útil volver a considerar el ejemplo del agricultor y del productor ganadero en el contexto de la búsqueda de rentas políticas. Los agricultores pueden intentar usar el proceso político con el fin de garantizarse el derecho a que no haya daños por parte del productor ganadero; del mismo modo, los productores ganaderos que buscan rentas pueden tratar de influir en los políticos, de manera que les otorguen el derecho a dañar los campos de los agricultores. Aunque se altera la distribución del ingreso, se obtiene el mismo resultado eficiente<sup>17</sup>. Por ejemplo, si los productores ganaderos tienen el derecho a dañar, pero el beneficio de no dañar para los agricultores es mayor que los costos para los productores ganaderos, los agricultores individuales les comprarán el derecho a los productores ganaderos particulares. Dado que los costos de transacción son bajos, el resultado será el mismo cualquiera sea la asignación de derechos políticos. Puesto que los costos de negociación o transferencia no son cero, los costos de las transferencias reducen las rentas que acumulan los productores ganaderos. Por lo tanto, estos pueden elegir otros métodos que tengan costos de transacción más bajos (por ejemplo, desgravaciones especiales para los productores ganaderos *existentes*) si estos generan mayores rentas. El político hábil puede establecer paquetes de políticas con estos tipos de intercambios implícitos.

Alguien podría responder con el argumento de que los votantes no aceptarían esas flagrantes transferencias. Este fenómeno puede ser catalogado como «al filo de la estupidez». Los votantes reconocen las transferencias eficientes, pero no las ineficientes. Sin embargo, como he demostrado, tiende a haber mayor impulso por parte de los emprendedores políticos a exponer esto último. Los políticos han ideado muchos mecanismos para transferir las rentas eficientemente.

Las «cláusulas del abuelo»<sup>18</sup> permiten transferir las rentas a aquellas con derechos adquiridos sin distorsionar el comportamiento de la oferta<sup>19</sup>. El apoyo del precio agrícola con restricciones de superficie de cultivo puede ser una aproximación razonable a una redistribución eficiente de la renta. Los precios más altos darían lugar a un aumento ineficiente de la oferta. Es más fácil monitorear las respuestas de superficie cultivada que las respuestas de oferta de agricultores individuales. En consecuencia, se eligen las asignaciones de superficie (con su forma más leve de distorsión del aporte). Otro ejemplo de distribución eficiente de las rentas es que los derechos al petróleo de costa afuera son subastados.

Resulta valioso aplicar mi análisis a la «búsqueda de rentas» por parte de los contratistas de defensa y al posible efecto que puede tener en la adquisición total de armas. Primero, se debería indicar que gran parte del *lobby* que hacen los contratistas de defensa puede representar una rivalidad entre empresas. El efecto de esa actividad no aumenta tanto el importe total de gastos en defensa, ya que tiene como consecuencia la distribución de esos gastos entre diferentes empresas. El problema de intereses concentrados contra intereses difusos no se aplica a esa rivalidad. Si bien las distintas empresas pueden ser más exitosas que otras en el arte de hacer *lobby*, esto no es más problemático que la posibilidad de que ciertas empresas tengan mejores relaciones con los clientes. Por el bien de nuestro argumento, asumimos que el objetivo principal de la búsqueda de rentas por parte de los contratistas de defensa es recaudar rentas del contribuyente general y que, a diferencia de lo que planteaban nuestros argumentos anteriores, su esfuerzo es exitoso. Consideremos también que los contratistas de defensa no tienen una preferencia particular por la defensa (o que su cambio en el deseo vinculado con la defensa cuando se modifica su ingreso es contrarrestado por los cambios de los deseos de otros). Si los costos de transacción son cero, este comportamiento relacionado con la búsqueda de rentas no tendrá efecto alguno en la cantidad de armas producidas.

El hecho de que los contratistas de defensa quieran maximizar su ingreso no necesariamente implica que intentarán convencer a los votantes de que compren muchas armas. Puede resultar más sencillo convencer a los votantes (o al Congreso) de que los ratios de ganancias en el sector de

defensa (y posiblemente los salarios) deben ser el doble de alto de lo que son en otros sectores antes que convencer a los votantes de que el país necesita el doble de las armas de lo que es óptimo, en especial, dado que resulta mucho menos costoso para el contribuyente cuando los ratios de ganancias son el doble de alto que cuando las adquisiciones son el doble de grandes de lo que son necesarias<sup>20</sup>. A modo de ejemplo, un contratista de defensa podría argumentar de la siguiente manera: (1) que se necesitan niveles altos de rentabilidad para asegurar una industria de la defensa fuerte; (2) que los contratistas de defensa deberían recibir deducciones fiscales especiales porque sus bienes de capital se deprecian muy rápido; (3) que necesitan ganancias altas para promover la competencia en una industria con altas economías de escala; (4) que los contratistas de defensa que ya han demostrado su capacidad para realizar trabajos de defensa deberían obtener bonos especiales de desempeño (cláusula del abuelo), entre otras cuestiones. O bien, los contratistas de defensa no necesitan decir absolutamente nada; en su lugar, la industria de la defensa, en su posición monopólica bilateral (las rentas indican que posee cierto poder monopólico), negocia un contrato «óptimo» con el Congreso. Cuanto más eficiente es el nivel del armamento, mayores son las rentas monopólicas con las que la industria de la defensa puede extorsionar.

## **B. Búsqueda de rentas eficiente**

Gordon Tullock (1967) y Richard Posner (1974) han afirmado que los gastos utilizados para intentar ganar favores gubernamentales tenderán a dispar cualquier renta. Sin embargo, se esperaría que las democracias y otros gobiernos fijen reglas, de manera que la actividad vinculada con la búsqueda de rentas implique un costo social mínimo. Las contribuciones de campaña pueden ser un ejemplo. Los costos de transferencia de confeccionar un cheque son bastante minúsculos, y la información financiada por los gastos de campaña es un producto social valioso. Asimismo, existe una búsqueda de rentas similar en los mercados económicos y en la Justicia. Por ejemplo, las patentes proporcionan poder monopólico. Por lo tanto, las empresas invertirán excesivamente en investigación patentable hasta que el retorno marginal sea equivalente al retorno de la innovación competitiva. Otro ejemplo, las compañías contaminantes y los desarrolladores inmobiliarios pueden buscar que se altere la ley de daños y perjuicios a su favor. La

búsqueda de rentas también puede ocurrir dentro de las burocracias de las grandes corporaciones (ver Tollison, 1982). Si la búsqueda de rentas no es vista como un problema grave en los mercados económicos, tampoco debería considerarse un problema grave en los mercados políticos.

Sin duda, no todos los grupos de interés son igual de efectivos en la esfera política. Debido a menores costos organizacionales, resulta posible que un grupo de interés pueda entregar más votos que otro y, en consecuencia, recibir más del sector político. No obstante, como he esgrimido aquí, la desigualdad de poder político ya no es un argumento contra la eficiencia al igual que la desigualdad de poder económico.

#### **IV. Una reinvestigación de los cuatro modelos arquetípicos del comportamiento político ineficiente**

En esta sección, observo con detenimiento cuatro modelos que demuestran una falla del mercado político. Intento probar el modo en que implícitamente se incorpora la falla en la estructura de estos modelos y cómo las alteraciones plausibles de estos modelos llevan a la conclusión de que los mercados políticos son eficientes. En particular, muestro cómo el deseo de maximizar votos provoca políticas eficientes.

##### **A. La competencia de los grupos de presión**

La izquierda, la derecha y el centro han considerado que los grupos de presión son la fuente de la falla del mercado político. Recientemente, Becker (1983) sostuvo que los grupos de presión también pueden generar éxito. Consideremos el caso de dos grupos de presión con intereses diametralmente opuestos. Si la cantidad de presión es una función de su pérdida (o ganancia) respectiva de utilidades, la presión política neta apunta a utilidades más altas. Sin embargo, el modelo de Becker muestra dos limitaciones: (1) es un misterio, y (2) elude la cuestión cuando los grupos de presión tienen intereses de proyección ortogonal. En esta sección, amplío el modelo de Becker incorporándolo a un marco electoral.

Presento una elección de dos candidatos. Supongamos que si un ciudadano vota, lo hará a favor del candidato que le prometa la mayor utilidad si es

elegido. La probabilidad del voto es, entonces, una función del diferencial de la utilidad de un votante entre las plataformas (a mayor diferencial de utilidad, mayor probabilidad de voto), el diferencial de propaganda política y si el votante pertenece o no a un grupo de presión. Pertener a un grupo de presión aumenta la probabilidad de voto.

Las donaciones (usadas para la propaganda) provienen de votantes individuales (posiblemente, de manera indirecta, a través de un grupo de presión). El monto de dinero que el votante (o el grupo de presión) dona es una función positiva del diferencial de la utilidad para el votante (o para los miembros del grupo de presión) por la probabilidad de que el candidato gane. Asimismo, se supone que, en igualdad de condiciones, los grupos de presión donan más que los votantes individuales y que algunos grupos de presión pueden tener más éxito que otros cuando sus costos organizacionales son más bajos.

Este modelo obviamente eleva la importancia de los grupos de presión. En igualdad de condiciones, los candidatos que maximizan los votos tendrán mayor consideración por los intereses de los que pertenecen a grupos de presión que por los intereses de quienes actúan como votantes individuales. Por su parte, los candidatos intercambiarán los votos obtenidos directamente de los diferenciales de las políticas por los votos ganados por medio de los diferenciales de la propaganda, y los grupos de presión cuentan con una ventaja comparativa en la recaudación de dinero para propaganda. Aunque ya me acorralé intelectualmente, diré que la distorsión causada por los grupos de presión es limitada.

Primero considero los factores que podrían hacer que algunos grupos sean más eficaces en el proceso político. Numerosos autores (por ejemplo, Demsetz, 1982; Becker, 1983) han esgrimido que aquellos con beneficios concentrados (por ejemplo, la industria de la defensa) tendrán una ventaja en el proceso político con respecto a quienes se enfrentan a costos difusos (el contribuyente)<sup>22</sup>. La lógica es que no conviene ingresar al escenario político cuando solo hay pequeñas cantidades involucradas. Sin embargo, este argumento confunde la motivación particular sobre un asunto con el efecto político global. De hecho, se pueden formular argumentos bastante plausibles acerca de la gran desventaja de los intereses concentrados en los

sistemas electorales mayoritarios. Por ejemplo, tomemos el caso en el que la política de un candidato tendría como consecuencia que se le quitara un dólar a un millón de votantes y que se distribuyeran las ganancias entre mil miembros de un grupo de presión. Evidentemente, las probabilidades de que los mil miembros de ese grupo de presión voten a favor del candidato son mucho mayores que las probabilidades de que el millón de ciudadanos (la mayoría de los cuales podría ni siquiera ser consciente de la política) vote en contra de ese candidato. Pero, aun cuando esta política redujera en apenas un 0,005 las probabilidades de que el millón de ciudadanos vote a favor del candidato, dicha redistribución no sucederá, ya que supone una pérdida de cinco mil votos de la mayoría difusa a cambio de mil votos más provenientes del grupo de presión. Y aun si este donara USD 500.000 y si la propaganda resultante redujera la pérdida de probabilidad de 0,005 a solo 0,002, el candidato perdería si adoptara esa política. En realidad, dados estos hechos estilizados, observaríamos que la mayoría difusa grava a la minoría concentrada<sup>23</sup>. Hasta el momento, el ejemplo ha tratado a las cifras de probabilidad como exógenas, pero, reitero, la competencia por un cargo político puede hacer que el emprendedor político brinde la información requerida. La información acerca de que «el otro bando es prisionero de los intereses especiales» debe dirigirse únicamente a un reducido subconjunto de votantes (digamos 10.000) para que sea políticamente eficaz.

He afirmado que la explicación del beneficio concentrado contra el costo difuso para el éxito de los grupos de presión es problemática; sin embargo, todavía puede haber otras explicaciones válidas para su éxito. Ahora demostraré que toda distorsión económica se encuentra limitada por la competencia, por la racionalidad de los votantes y por los bajos costos de transacción.

Los grupos de presión compiten para que sus políticas sean adoptadas. El político elige las políticas hasta que la ganancia en su pluralidad esperada, que proviene de un dólar para propaganda, iguala la disminución en la pluralidad que surge de la política adoptada para obtener ese dólar para propaganda. Para el político, la mejor entre dos opciones obviamente es la política poco o nada conflictiva. Puesto que los distritos legislativos varían en sus características, el éxito de los grupos de presión dependerá de los costos relativos de esa política para los votantes del distrito: la asociación

de productores de soja obtendrá mayor atención en los distritos en que se cultiva soja. Por lo tanto, la competencia puede mitigar las pérdidas que podrían surgir de servir a los grupos de presión, y puede haber una congruencia muy marcada entre las preferencias de los votantes de un distrito y el apoyo del grupo de presión de quien ocupa un cargo (ver Denzau y Munger, 1986).

La propaganda no es gratuita ni para el hombre de negocios ni para el político. Este último puede otorgar un tratamiento preferencial a los grupos de presión que contribuyeron con la campaña (ver Peltzman, 1976). No obstante, el grado de distorsión que puede surgir de esas contribuciones es limitado<sup>24</sup>. Si con el fin de atraer contribuciones para la campaña el candidato adopta una postura alejada del votante mediano respecto a una política, la cantidad de votos obtenida de los votantes marginalmente no informados a través de una mayor propaganda será menor a la cantidad de votos perdidos de los votantes informados. Este riesgo de pérdida es particularmente grave en las campañas políticas porque hay mucha más propaganda comparativa en los mercados políticos que en los mercados económicos. Una razón para una mayor propaganda comparativa en política es que las elecciones son juegos de suma cero (una mayor pluralidad para un candidato significa una menor pluralidad para el otro), mientras que la propaganda comparativa en el sector privado puede ser de suma negativa (por ejemplo, la frase «nuestros pollos tienen menos salmonela que otros» no es una estrategia de *marketing* viable)<sup>25</sup>. Una mala política aumenta la productividad marginal de la propaganda del otro candidato y ese hecho será señalado<sup>26</sup>. La propaganda no compensa los defectos graves del producto ni en el mercado político ni en el económico. Si hay una distorsión en las políticas, esta es el costo de la información, así como en el margen un mayor precio para el consumidor es el costo de publicitar en el mercado de productos.

Asimismo, en la medida en que los modelos de los grupos de presión dependan de la ignorancia de los votantes con respecto a la influencia que los grupos de presión ejercen en el comportamiento de los políticos, tendremos una inconsistencia metateórica: cuanta más gente crea en la validez del modelo, menos cierto puede ser.

En la medida en que los grupos de presión sean exitosos, habrá una ponderación diferente de las funciones de utilidad respecto de la que surgiría si no los hubiera. No obstante, esto no significa que haya ineficiencia, solo supone que el sistema político ha elegido una distribución de la riqueza distinta. Como sostuve en la Sección III, aun si los grupos de presión, como la industria de la defensa, obtienen rentas del sistema político, el método de transferencia minimizará las distorsiones económicas, ya que el costo político de recaudar rentas mediante una reglamentación ineficiente es mayor que el costo de recaudar una renta equivalente por medio de un método más eficiente (ya sea un subsidio o una reglamentación mejor diseñada).

## **B. Falla legislativa**

Morris Fiorina y Roger Noll (1978); Barry Weingast, Kenneth Shepsle y Christopher Johnsen (1981); Morris Fiorina (1983) y otros han esgrimido que el Congreso es la fuente de la falla política. Su argumento general se desarrolla en las siguientes líneas. Los congresistas representan los intereses de sus distritos. Beneficiar a los votantes de otros distritos no contribuye a su reelección. Por lo tanto, los congresistas promueven políticas que solo benefician a sus distritos. El resultado es demasiados proyectos de barril de carne de cerdo<sup>27</sup>.

Fiorina (1983: 72) incluso propone que los congresistas deberían representar una muestra aleatoria de votantes de todo el país con el fin de evitar las políticas de barril de carne de cerdo generadas por las circunscripciones geográficas.

Comenzaré con algunas observaciones empíricas que hacen que su análisis sea cuestionable. En general, los presidentes (y los gobernadores) son elegidos y, supuestamente, no tienen los problemas particulares vinculados con la obtención de sus votos de solo un distrito electoral geográfico específico. No obstante, no queda para nada claro que los presidentes (y los gobernadores) tiendan a estar a favor de presupuestos más reducidos y de menos «repartija política» (en especial, en defensa, posiblemente, el proyecto de barril de carne de cerdo más grande de todos)<sup>28</sup>.

He afirmado que los congresistas tienden a representar los intereses de sus distritos, pero ¿cómo se asegura el Congreso que estos intereses conduzcan a la eficiencia colectiva? Tres respuestas a esta pregunta: el tamaño reducido del Congreso, el sistema de partidos políticos y la estructura del Congreso.

Como ya he indicado, el tamaño reducido del Congreso disminuye los costos de transacción; por lo tanto, permite intercambios y acuerdos de mejora de Pareto. Un método ineficiente para transferir riqueza de un distrito a otro puede ser derrotado por una transferencia eficiente. Los políticos no ganan una reelección maximizando la cantidad de fondos públicos que llegan a sus distritos, sino maximizando el bienestar de ciertos grupos de actores (votantes o grupos de presión). Si esos actores obtienen menos fondos públicos para proyectos que ayudan a los funcionarios políticos electos (el ingreso antes de impuestos), pero, al mismo tiempo, pagan mucho menos de impuestos, de manera que su ingreso después de impuestos sea mayor, los representantes aumentarán sus posibilidades de ganar al instituir un austero proyecto de ley omnibus.

Varios autores han tratado de argumentar en contra de la posibilidad de que ese proyecto de ley omnibus sea promulgado, pero sus fundamentos dependen, en gran parte, de cierta asimetría en el comportamiento del votante. A modo de ejemplo, Fiorina y Noll (1978) suponen que los votantes son conscientes de los beneficios, pero no de los costos, de la facilitación de los titulares de los cargos políticos con respecto a las necesidades de los electores. Shepsle y Weingast (1981) consideran que los votantes reconocen los beneficios en materia de empleo que devienen de los proyectos de barril de carne de cerdo en sus distritos, pero subestiman la pérdida de empleo que surge de la suma total de los proyectos de barril de carne de cerdo en el resto de los distritos. Sin duda, esta asimetría es la fuerza impulsora para que haya demasiados proyectos de ese tipo. Sin embargo, en las secciones anteriores, he señalado que el supuesto vinculado con la asimetría del votante es injustificado; en otras palabras, la información imperfecta no supone estimaciones sesgadas.

Otros autores han afirmado que los políticos pueden atribuirse el mérito total y continuo de los fondos públicos que llegan a sus distritos para proyectos que ayudan a los funcionarios políticos electos, pero solo se

atribuyen el mérito parcial o por única vez de deshacerse de toda la repartija política. El argumento para atribuirse todo el mérito es que ningún fondo público sería otorgado al distrito a menos que el legislador hiciera algo, dado que ningún distrito se beneficia de los fondos públicos que ayudan a los funcionarios políticos electos de otro distrito legislativo. Son continuos porque, todos los años, esos fondos públicos se renuevan. En cambio, para deshacerse de ellos se requiere una ley por única vez y resulta difícil atribuírsela a un legislador en particular, puesto que se aprobaría aunque ese legislador en particular estuviera en contra. Con estas suposiciones, la conclusión de que hay demasiada repartija política es irrefutable. Pero, ¿estas suposiciones son legítimas? Podría ser posible atribuirle mérito continuo al congresista por no aprobar repartija política durante todos los periodos electorales. O bien, los votantes podrían dar mérito continuo por una ley del pasado o ser antagonistas con el partido por aprobar políticas continuas de barril de carne de cerdo<sup>29</sup>. Si bien es más complejo atribuir mérito cuando hay múltiples aportes, no queda claro por qué los votantes subestimarían, en lugar de sobreestimar, la contribución marginal de su congresista para deshacerse por completo de la repartija política.

Asimismo, un partido político está diseñado para superar este problema y para atribuirse el mérito por las políticas universales (por ejemplo, la política exterior). Los partidos políticos nacionales internalizan las externalidades negativas que pueden surgir de los intereses locales que tratan de transferir los costos a otros distritos. El partido político es una coalición que facilita los intercambios de mejora de Pareto en su interior y que restringe el oportunismo de sus miembros: los líderes del partido pueden asignar comisiones y destinar fondos para campañas, entre otros<sup>30</sup>.

Otros les han echado la culpa a las comisiones: a los miembros de la Comisión de Agricultura no les interesan los costos impuestos a los distritos urbanos. En este trabajo, debo sostener que la estructura de las comisiones busca mejorar el bienestar. Ser parte de una comisión confiere un derecho de propiedad política. Luego, este poder puede utilizarse en las negociaciones. Así los congresistas que encabezan las comisiones legislativas pueden negociar con otros congresistas de otras comisiones, proporcionando con ello más a sus electores que ante la ausencia de un intercambio. Si bien podría considerarse que la estructura de comisiones

del Congreso representa intereses especiales (por ejemplo, la Comisión de Agricultura), también cuenta con comisiones (como la de Presupuesto y la de Gastos) cuya visión es más global. Los académicos han sostenido que la Comisión de Gastos es muy débil porque, en general, es un «sello de goma». No obstante, un sistema de control que funciona bien rara vez rechazaría la decisión que se toma en los niveles inferiores de la pirámide: cuando diseñar legislación resulta costoso, los niveles inferiores deben anticipar la decisión del nivel superior. Además, la designación para formar parte de las comisiones es, en última instancia, responsabilidad de los partidos políticos. La mayoría no realizaría designaciones que tendrían como consecuencia legislación de suma negativa<sup>31</sup>.

Como evidencia la aprobación del reciente paquete de reformas tributarias, las políticas gubernamentales suponen un largo proceso de formación y de armado de coaliciones para un proyecto de ley, así como la negociación implícita y explícita de diferentes políticas de gobierno. Cuando hay riesgo de resultados ineficientes, también existe el potencial de cierto tipo de intercambio que puede mejorar las vidas de los electores de los distritos afectados; de este modo, aumentan las posibilidades de que los congresistas sean reelegidos. Evidentemente, algunos actores pueden ser más importantes que otros. Por ejemplo, un congresista puede ser el presidente de una comisión, lo que le permite establecer la agenda y tener un efecto más significativo en el resultado. Sin embargo, establecer esa agenda no implica resultados ineficientes. Tan solo proporciona una mayor riqueza política al congresista y a sus electores. Como en los mercados normales, cambiará este derecho por el resultado más valorado.

### **C. El votante mediano puede elegir un resultado ineficiente**

Consideremos la provisión de un bien público. Para una determinada estructura impositiva, el punto óptimo del votante  $i$  es cuando su valoración marginal  $V_i$  es igual a su impuesto marginal  $T_i$ . Si dos candidatos están compitiendo para ganar una elección, las estrategias de equilibrio estarán acordes a la posición preferida del votante mediano. Así, la cantidad del bien público proporcionado será donde

$$(1) \quad V_m = T_m$$

(m es el votante mediano).

Por el contrario, las condiciones para la eficiencia económica son que la suma de las valuaciones marginales del bien es igual a la suma de las recaudaciones marginales o, más formalmente

$$(2) \quad \sum_{i=1}^n V_i = \sum_{i=1}^n T_i$$

Por lo general, las condiciones para (1) no necesitan coincidir con las condiciones para (2), dado que el resultado del votante mediano puede ser ineficiente<sup>32</sup>.

Este resultado no es muy devastador. Si la valuación marginal y la categoría tributaria marginal del votante mediano son equivalentes a la preferencia marginal y a la categoría tributaria del votante promedio, como sería el caso de las distribuciones simétricas, el resultado del votante mediano es eficiente. Aun si no hubiera una equivalencia exacta, en muchas condiciones, no hay demasiada diferencia entre la mediana y la media de una distribución bivariada.

La principal razón por la cual este modelo de votante mediano no brinda una respuesta eficiente es que hay más de una variable afectada: (1) la cantidad del bien público que se proporciona y (2) la cantidad de impuestos que recaen en cabeza de las personas, con solo un instrumento de control. Es decir, existe una relación fija entre la cantidad del bien público en cuestión y la incidencia del impuesto. Un número sin fin de fallas que se pueden derivarse forzando las políticas multidimensionales en un método de control unidimensional. Este es tan solo un ejemplo, pero ¿por qué los políticos deberían limitar sus plataformas del modo planteado en este modelo?<sup>33</sup>.

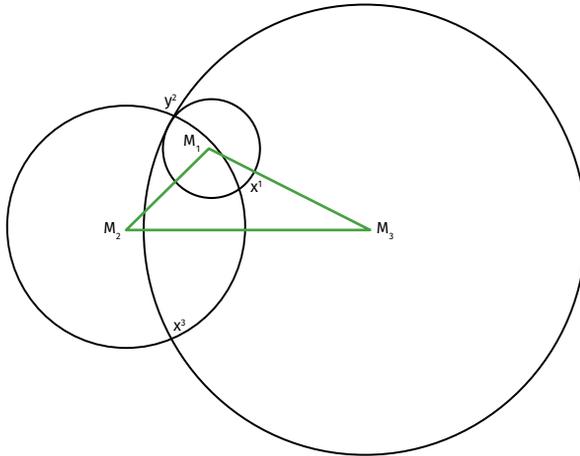
Si el resultado del votante mediano fuera verdaderamente ineficiente, existiría una política tributaria diferente (que en sí misma podría ser multidimensional), junto con una cantidad eficiente del bien público que dominaría el resultado ineficiente del votante mediano. Un candidato podría obtenerlo mediante prueba y error o quizá haya un mecanismo de revelación de la demanda que brinda el resultado eficiente. De todas formas, el mercado político alcanzaría un resultado eficiente. Tendríamos un resultado del votante «mediano», pero en un espacio multidimensional<sup>34</sup>.

Asimismo, tal vez, no existe ese mecanismo de revelación de la demanda porque no podemos idear ningún método para obligar a los votantes a que revelen su verdadero deseo en materia del bien público. Entonces, el resultado original del votante mediano es eficiente, puesto que no contamos con tecnología para determinar la verdad (si asumimos que esa tecnología nos saca del conjunto posible) y que el valor esperado de la mediana (según el orden de prioridades) es la media<sup>35</sup>.

#### D. Problemas multidimensionales

Richard McKelvey (1976) ideó el siguiente modelo que demuestra la ineficiencia en los espacios multidimensionales. Supongamos dos candidatos (X e Y) que tienen vectores de políticas de dos dimensiones ( $x$  e  $y$ , respectivamente) y tres votantes (1, 2 y 3). Cada uno de estos tiene un punto  $M_i$  preferido en el espacio de la política con curvas de indiferencia circulares (siendo la utilidad una función monótonica de la distancia desde el punto preferido). Asimismo, consideremos que el candidato ganador debe apegarse a su política en las próximas elecciones y que al candidato opositor solo le preocupa ganar las elecciones actuales. Por lo tanto, la trayectoria de las posibles plataformas ganadoras puede ir en cualquier dirección en el espacio y, en particular, puede salirse del conjunto de óptimos de Pareto. En la Figura 1, se muestra un ejemplo:  $x^1$ , la posición ganadora en el periodo 1 y la posición de quien ocupa el cargo en el periodo 2, pierde frente a  $y^2$  en el periodo 2, que, a su vez, pierde frente a  $x^3$  en el periodo 3.

Figura 1: Conjunto de óptimos de Pareto



El conjunto de óptimos de Pareto es el triángulo formado por el conjunto de las posiciones preferidas  $M_i$ , mientras que  $x^1$  es la posición del titular del cargo en el periodo 1. Supongamos que los ciudadanos indiferentes votarán a favor de la oposición (esta suposición simplifica la representación gráfica). Luego,  $y^2$  es la posición ganadora en la segunda elección (el ciudadano 1 y el ciudadano 2 votarán a favor de  $y^2$  con respecto a  $x^1$ ), y  $x^3$  es la posición ganadora en la tercera elección (el ciudadano 2 y el ciudadano 3 votarán a favor de  $x^3$  con respecto a  $y^2$ ). Así,  $x^1$  está más lejos del conjunto de óptimos de Pareto que  $y^2$ .

Sin embargo, una leve alteración de los supuestos mantendrá todas las trayectorias dentro del conjunto de óptimos de Pareto.

**SUPUESTO 1.** Imaginemos que el ciudadano  $i$  vota al candidato  $X$  de acuerdo con la función de probabilidad  $P_i(\|M_i, x\|, \|M_i, y\|)$  y al candidato  $Y$  con una probabilidad de  $1 - P_i$ , en el que  $\| \cdot \|$  es el operador de distancia y la probabilidad de que  $i$  vote a  $X$  es estrictamente cóncava en  $x$  y convexa en  $y$ .

O bien, podemos interpretar el supuesto 1 de la siguiente manera: los ciudadanos votan con certeza, pero el conocimiento de los candidatos acerca de cómo vota el ciudadano  $i$  se caracteriza a través del supuesto 1.

Además, asumimos que los candidatos  $X$  e  $Y$  desean maximizar su voto esperado.

Ahora queda claro que todas las trayectorias estarán en el conjunto de Pareto definido por el triángulo. Puesto que si  $X$  (quien ocupa el cargo)

da cualquier opción, cualquier punto  $y'$  que esté fuera del conjunto de Pareto ofrecerá una probabilidad menor de que  $Y$  gane con respecto a algún punto  $y$  dentro del conjunto. De hecho, podemos desestimar el extraño supuesto de que los candidatos se turnen para presentar las plataformas. Supongamos que los candidatos presentan sus posturas simultáneamente (y que el conjunto de estrategias se lleva a cabo dentro de un subconjunto cerrado y convexo de  $R^n$ ). Por consiguiente, hay un único resultado de equilibrio dentro del conjunto de Pareto. La prueba se desprende de inmediato de nuestras suposiciones. Maximizar el voto esperado es igual a maximizar la suma de las probabilidades individuales. Dado que estas son estrictamente cóncavas en  $x$  y estrictamente convexas en  $y$ , sus sumas son estrictamente cóncavas y convexas. En consecuencia, podemos recurrir a un teorema de John Nash (1951) sobre la existencia y la singularidad. Entonces, al menos, en este caso, nos hemos librado no solo de la ineficiencia, sino también de la intransitividad.

La distribución del ingreso no puede caracterizarse en ese espacio, pero puede aplicarse un análisis similar. Benjamin Ward (1961) demostró que cualquier distribución del ingreso (que proporciona una porción de la torta de ingresos estrictamente mayor a cero a una mayoría de jugadores) puede estar en el conjunto de intransitividad. De este modo, Ward y McKelvey obtienen resultados similares, y las soluciones a sus enigmas también son análogas. Asumamos que la elección se realiza únicamente para dividir una torta de ingresos, en la que los restos pueden quedar en la mesa. Supongamos también que la probabilidad de que el ciudadano  $i$  vote al candidato  $X$  es una función creciente de la cantidad de esa torta que el candidato  $X$  le ofrece al ciudadano  $i$  (si  $X$  gana) y una función decreciente de la cantidad de esa torta que el candidato  $Y$  le ofrece al ciudadano  $i$  (si  $Y$  gana). Asimismo, imaginemos que esa probabilidad es una función estrictamente cóncava de la oferta de  $X$  y una función estrictamente convexa de la oferta de  $Y$ . De nuevo, supongamos que los candidatos maximizan su voto esperado. Entonces, tendremos un equilibrio único y eficiente. La prueba de la existencia es parecida a la anterior<sup>36</sup>. Así, la eficiencia se desprende de inmediato (aun ante la ausencia de los supuestos necesarios para la transitividad), ya que todo resto innecesariamente dejado en la mesa reduce el voto esperado del candidato.

Si combinamos el enfoque aquí utilizado y el proporcionado en la subsección anterior, podemos demostrar que la política maximiza la riqueza. Limitar nuestra atención al caso en el que los votantes tienen curvas de indiferencia circulares para la política nos permite considerar que el precio que el votante está dispuesto a pagar por una política es independiente de la riqueza (esto supone, de modo implícito, que el votante siempre tiene cierta riqueza) y que las curvas de la demanda son estrictamente descendentes (es decir, cuanto más cercana una posición en términos de políticas de la preferida por un votante, menos dispuesto estará a pagar por un movimiento adicional más cercano). También imaginemos que los ciudadanos votan probabilísticamente: cuanto mayor es la utilidad que un votante obtiene de la implementación de la política de  $X$  y del plan de distribución del ingreso, mayor probabilidad de que el ciudadano vote a  $X$ . Por último, supongamos que los candidatos maximizan el voto esperado. Entonces, existe un punto único,  $P^*$ , en el espacio de la política que será elegido por medio de la regla de la mayoría. Dado cualquier otro punto de la política,  $P'$ , y una distribución del ingreso,  $I'$ , todos los votantes preferirán  $P^*$  y la distribución del ingreso  $I'$ , que ocurre cuando los votantes han pagado para que la política pase de  $P'$  a  $P^*$ . Por lo tanto, los candidatos siempre optarán por  $P^*$ .

## V. Zonificación: un ejemplo detallado de un mercado que funciona bien

A nadie le gusta la zonificación, ya que encarna todos los males de los órganos legislativos y reguladores. Algunas personas consideran que la zonificación (excluyente) es un método para que la mayoría se aproveche injustamente de la minoría al transferir los costos de los servicios urbanos a unos pocos desarrolladores y a los futuros residentes que no tienen derecho a voto (Ellickson, 1977). Otros la ven como un método para que la minoría se aproveche de la mayoría. Sus argumentos se desarrollan en las siguientes líneas. Los costos de desarrollo se distribuyen entre todos los miembros de la comunidad, mientras que los beneficios les corresponden a los desarrolladores y a unos pocos titulares de solares vacantes. No pagarán para que los inquilinos difusos ingresen a la arena política, dado que el beneficio de hacerlo es ínfimo para los propietarios individuales. Por el contrario, los desarrolladores tienen intereses concentrados y menores costos organizacionales. Por lo tanto, tendrán más éxito en la

arena política. Otros argumentos en contra de la zonificación se basan más en los problemas inherentes a la zonificación *per se* y no en la falla del proceso político. Así, se ha sostenido que la junta de zonificación puede ser incompetente para manejar asuntos complejos involucrados en la zonificación y puesto que esta es una regulación, es inferior a un sistema de derechos de propiedad o de reglas de responsabilidad (un sistemas de precios administrado por un tribunal).

A diferencia de la visión desalentadora del derecho estatutario, la idea principal de la literatura dedicada al análisis económico del derecho anglosajón es que el derecho creado por las decisiones de los tribunales es eficiente<sup>37</sup>. En este ensayo, demuestro que es posible que la zonificación sea tan eficiente como el derecho anglosajón.

Los jueces y las juntas de zonificación son elegidos por el votante mediano o designados por una persona que el votante mediano elige. De este modo, los modelos del votante mediano no nos proporcionan ninguna teoría que explique la ineficiencia relativa de las juntas de zonificación con respecto a los jueces. Además, dado que los tribunales de alzada pueden invalidar varias decisiones en materia de zonificación, necesitaríamos una teoría que dé cuenta de por qué estos tribunales permiten un comportamiento ineficiente en una zona, pero no en otra<sup>38</sup>.

Los buscadores de rentas utilizarán la Justicia tanto o más que otras áreas del proceso político. No contamos con ninguna teoría que explique por qué a los intereses difusos y desorganizados les irá mejor en los tribunales que delante de una junta de zonificación. En realidad, sin una demanda de acción de clase o colectiva, los desorganizados tienen pocas probabilidades de ser representados en los tribunales. Los desarrolladores, en cambio, con sus intereses organizados y concentrados, pueden contratar costosos abogados para que los defiendan frente a una junta de zonificación o a un tribunal<sup>39</sup>.

Las juntas de zonificación pueden un intercambio implícito de derechos de propiedad, fomentando así resultados eficientes. Por ejemplo, la agencia de zonificación puede vender sus derechos a una zonificación de baja densidad si el desarrollador paga una licencia cara o acuerda otras disposiciones (si esto es Pareto-superior).

Es probable que el conocimiento de la junta de zonificación sobre asuntos vinculados con la zonificación sea mayor que el conocimiento de los jueces sobre el derecho de daños y perjuicios. Asimismo, los requisitos de información para la zonificación no son más complicados que los requisitos de información para las reglas de responsabilidad y para los derechos de propiedad. A modo de ejemplo, al decidir si una actividad causa un perjuicio (ineficiente), el tribunal debe estimar el nivel óptimo. Del mismo modo, al decidir si los requisitos de zonificación deberían prohibir la actividad, la junta de zonificación debe determinar el nivel óptimo<sup>40</sup>.

Si bien numerosos artículos han tratado de dar cuenta de la mano invisible del sistema judicial, los argumentos han sido bastante débiles. Además, en la medida en que estos argumentos son válidos, casi todos ellos se aplican a la zonificación. Por ejemplo, Posner (1986) esgrime que las decisiones judiciales son eficientes porque los tribunales temen que sus sentencias sean anuladas, pero esto supone que serán ignoradas si son ineficientes tanto por el Poder Legislativo (lo que implica que el este fomenta leyes eficientes) como por un tribunal superior. En el último caso, luego tendríamos que explicar por qué a los ministros de la Corte Suprema les interesa la eficiencia. Una explicación posible es que los presidentes desean promover la eficiencia y, por lo tanto, seleccionan ministros que hayan demostrado un compromiso con ese objetivo. Si se considera que esos argumentos son convincentes, el argumento análogo para la zonificación no debería ser tan difícil de asimilar. A saber: los miembros de las juntas de zonificación eligen regulaciones eficientes con el fin de volver a ser designados y para evitar que sus decisiones sean anuladas por los gobiernos municipales y por los tribunales. Otro ejemplo, George Priest (1977) y Paul Rubin (1977) sostienen que las leyes eficientes sobreviven por su menor propensión a ser impugnadas en un litigio. Una lógica similar indicaría que las regulaciones eficientes en materia de zonificación sobreviven porque tienen mucha menos propensión a ser objetadas.

Aun si la autoridad de zonificación tuviera otros objetivos además de las soluciones eficientes para las externalidades, se vería forzada a ser eficiente (dentro de sus límites) si la comunidad estuviera en un mercado de tierras competitivo (ver Tiebout, 1956)<sup>41</sup>. De este modo, la importancia

de la competencia para disciplinar a las juntas de zonificación es, al menos, igual de fuerte que la disciplina del mercado con respecto a los jueces.

En esta sección, he afirmado que es probable que los casos a favor de la eficiencia del derecho anglosajón y de la eficiencia del derecho regulatorio sigan en pie o caigan juntos. Si bien he indicado que esto daría lugar a un nuevo enfoque para las políticas, quienes son más escépticos sobre el argumento de la eficiencia pueden pensar que daría lugar a un nuevo enfoque para el derecho anglosajón.

## **VI. Diseño organizacional**

Varios estudios compararon la eficiencia tecnológica de las empresas públicas y privadas. La mayoría, pero de ninguna manera todos, demostraron que las empresas privadas son tecnológicamente más eficientes que las empresas públicas<sup>42</sup>. Otros estudios mostraron que las regulaciones gubernamentales son ineficientes. En esta sección, sostengo que algunos de estos estudios tienen fallas metodológicas e indico que hay preguntas más interesantes para responder.

Resulta bastante sencillo señalar cualquier cantidad de regulaciones gubernamentales ineficientes, por ejemplo, el control de rentas<sup>43</sup>. También es fácil indicar ejemplos de comportamiento gubernamental eficiente. Por lo tanto, los creyentes de una u otra versión pueden corroborar los datos. No obstante, en general, esta no es la metodología usada para establecer si los mercados económicos son eficientes. Por ejemplo, los economistas generalmente no estudian los negocios particulares ni los consumidores ni observan si usan implícitamente ciertas reglas de decisión, como los precios máximos, que son ineficientes. Ellos tampoco tienden a realizar estudios de costo-beneficio con respecto a las decisiones privadas para ver si son rentables. Por ejemplo, no estudian las compras de dispositivos de conservación de energía de los consumidores con el objetivo de ver si fueron «racionales»<sup>44</sup>.

El enfoque que los economistas generalmente utilizan para probar sus teorías sobre el comportamiento de consumidores y de empresas se basa en la estadística comparativa. De este modo, si el precio de un bien sube, la

demanda de ese bien disminuirá (siempre que el ingreso real se mantenga constante). Probablemente, se probaría el comportamiento gubernamental de la misma forma.

Muchos modelos de falla del mercado político dependen de la incapacidad del principal (los votantes) para controlar al agente (el político). Si el principal no puede observar al agente, el investigador tampoco. Así, si los agentes gubernamentales tienden a construir imperios, los investigadores no pueden observarlo. Si pudieran, el principal también podría hacerlo. Y dado que estamos centrándonos en relaciones a largo plazo, el principal podría corregir esos problemas. Para conocer un ejemplo de la medición del comportamiento del agente, consideremos el trabajo de Robert Staaf (1977). Este autor demuestra empíricamente que cuanto más grande es el distrito escolar, mayor es la «grasa» burocrática. Pero si esta observación fuera verdaderamente el resultado del comportamiento oportunista, los votantes y los políticos podrían usar este estudio transversal (o hacer uno propio) y reducir los sueldos de los administradores o el tamaño de las administraciones en los grandes distritos escolares. En consecuencia, medir este tipo de oportunismo supone una contradicción interna. Cuando la recontractación es posible, el riesgo de que se eludan los deberes se mide mejor indirectamente observando los cambios en la estructura institucional (por ejemplo, una tarifa por pieza en lugar de un sueldo por hora) o por la imposibilidad de que el mercado exista, pero no midiendo directamente el supuesto comportamiento oportunista.

Estos estudios de ineficiencia gubernamental pueden no formular la pregunta más interesante. Una vez más, obtenemos nuestra pista del estudio de los mercados privados. No contamos con estudios que busquen determinar si las empresas, en general, son superiores (o inferiores) a los mercados. En cambio, los economistas intentan predecir en qué circunstancias una empresa es una forma superior de organización con respecto a un mercado. Al observar la esfera de influencia gubernamental, puede considerarse que las compras, los impuestos y los subsidios son una solución de mercado; que las regulaciones son un tipo de contrato a largo plazo entre las empresas (el gobierno y el sector privado); y que la burocracia gubernamental es una empresa (jerarquía). Entonces, el programa de investigación debería ser, desde la perspectiva de la eficiencia,

determinar en qué circunstancias uno de esos tres modos de intervención gubernamental es el más probable<sup>45</sup>. La respuesta, por supuesto, depende de los costos de transacción y de la ventaja comparativa que cada forma organizacional tiene en la reducción del oportunismo. Las diferentes políticas ofrecerán distintas respuestas institucionales y grados disímiles de integración vertical por parte del gobierno. Por ejemplo, consideremos los diversos acuerdos institucionales para el desarrollo de la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI, por su sigla en inglés) y para la producción de papel estándar para máquinas de escribir. Se hallan muchos proveedores y solicitantes de ese tipo de papel. El potencial para el oportunismo, ya sea por parte del gobierno o de los proveedores del papel para máquinas de escribir, es relativamente bajo. A cualquiera de los bandos le resulta difícil atacar al otro aprovechando el poder monopólico establecido en un contrato que debe cumplirse, y es relativamente sencillo determinar la calidad del producto sin tener que observar el proceso de producción. No conocemos a muchas empresas que produzcan su propio papel para máquinas de escribir y tampoco esperamos que el gobierno se involucre en esa actividad. Por el contrario, el desarrollo de la SDI no permite las compras estándares de sistemas de armas. Como mínimo, esperaríamos que haya una contratación muy complicada. Determinar la elección eficiente entre el desarrollo gubernamental y el privado exigiría un estudio mucho más intrincado, comparable al análisis de si los proveedores y los solicitantes de un producto brindan la información requerida, y en qué medida lo hacen.

Otro camino de investigación es proporcionar explicaciones en materia de eficiencia para la estructura de las instituciones políticas. Por ejemplo, ¿por qué tenemos un sistema federal, pero no votamos directamente a los miembros del gabinete? Una vez más, consideraré a los partidos políticos a la luz de este enfoque.

En los sistemas de representación proporcional (regla de la mayoría) (por ejemplo, Francia), los partidos pueden tener que llegar a un arreglo con respecto a sus puestos para formar un gobierno mayoritario. Esto sucede después de que los representantes han sido elegidos. La función del partido y de la ideología es muy importante en esos sistemas porque es relativamente difícil para un votante juzgar el papel de los candidatos en

los arreglos. De este modo, el votante tenderá a confiar en la reputación y en la ideología del partido como un indicio de cómo se comportará el candidato. Por el contrario, en los sistemas electorales mayoritarios (por ejemplo, las elecciones presidenciales de los Estados Unidos), el ganador no necesita acordar con el perdedor; en cambio, los arreglos se llevan adelante con los votantes (la famosa convergencia con el votante mediano). Por lo tanto, se reducen la función y la influencia del partido. En consecuencia, los sistemas electorales mayoritarios tienen partidos políticos significativamente menos centralizados<sup>46</sup>.

## VII. Comentarios finales

Detrás de todo modelo de falla del gobierno existe una suposición de que los votantes padecen una estupidez extrema, que hay una falta grave de competencia o que los costos de transacción son excesivamente altos. Los economistas son muy desconfiados de suposiciones similares en relación con los mercados económicos. Este escepticismo debería trasladarse a los modelos de comportamiento gubernamental.

Decir que los mercados políticos democráticos tienden a la eficiencia no implica que los mercados políticos sean superiores a los mercados económicos; en cambio, supone que los gobiernos democráticos les asignarán a los mercados económicos aquellas tareas en las que estos son más eficientes. Tampoco establece que los mercados democráticos sean justos, dado que solo suman (equitativamente o no) las preferencias de los participantes del proceso político. No significa que las personas no estén interesadas en el poder o que deseen la eficiencia por su propio bien, solo supone que el interés personal dará lugar a resultados eficientes. Tampoco implica que nunca se cometan errores, al igual que los mercados económicos eficientes no consideran que los consumidores y los hombres de negocios nunca se equivocan. Los economistas no enfatizan el error comercial o el comportamiento patológico del consumidor (por ejemplo, el bebedor compulsivo); por el contrario, los economistas analizan lo normal y buscan explicaciones en términos de eficiencia para el comportamiento anormal del mercado. Asimismo, no deberían destacar los errores que cometen los mercados políticos.

La debilidad de la visión de mercado imperfecto de las sociedades democráticas puede representarse aplicando la misma visión a otra sociedad: un hormiguero. Podría esgrimirse que las hormigas guerreras son demasiado grandes en un hormiguero; que hay una coalición entre ellas y la reina para transferir ineficientemente los costos a las obreras, quienes están mal informadas sobre la industria de la defensa; y que los problemas del dilema del prisionero, la insuficiente competencia interna (solo hay una reina) y los costos altos de transacción evitan un resultado eficiente. Tal vez, esta visión sea poco apropiada para las sociedades de hormigas, pero, aun así, es adecuada para las unidades políticas (por ejemplo, pudo no haber habido suficiente tiempo para eliminar las democracias ineficientes; la competencia entre las sociedades de personas puede no ser tan feroz, de manera que solo el más apto sobrevive; o los miembros no están genéticamente relacionados), pero me resulta extraño que nuestros únicos modelos de grupos (y, a veces, de individuos) sean aplicados irracionalmente al único animal capaz de pensar racionalmente.

## Notas

\* Título original «Why Democracies Produce Efficient Results», *Journal of Political Economy*, Vol. 97, N.º 6, 1989, pp. 1395-1424. **Primera edición en inglés ©1989 por Journal of Political Economy por University of Chicago.** Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

\*\* Me gustaría agradecerles al editor y al evaluador, Brian Barry y John R. Lott, Jr., por sus comentarios que han sido en extremo útiles, así como a los participantes de los seminarios que tuvieron lugar en Claremont y en la Universidad de California, en Los Ángeles y en Santa Cruz.

<sup>1</sup>. Al parecer, por lo general, esta posibilidad ha sido ignorada. Los pasajes más famosos de Adam Smith (1776) acerca de los gobiernos son negativos, pero él afirmaba que los gobiernos perseguían su comportamiento eficazmente. Roland McKean (1965) sostenía que la mano invisible operaba en el sector político, pero afirmaba que las externalidades políticas provocarían una falla del mercado político. Charles Tiebout (1956) aseguraba que la competencia entre localidades crea gobiernos locales eficientes, pero no creía que su modelo se pudiera aplicar a los gobiernos nacionales. Gary Becker (1983) demostró que habrá una tendencia a que los resultados maximizadores de riqueza surjan del comportamiento de los grupos de presión, pero, en otras secciones de su artículo, sostuvo que los mercados políticos son muy imperfectos. De este modo, algunos autores han hecho comentarios positivos sobre la

eficacia de los mercados políticos, pero estos comentarios están ocultos en obras que son abrumadoramente críticas.

2. George Stigler (1972) sostiene que la competencia política comparte muchas de las mismas cualidades de la competencia económica. No obstante, resulta evidente que Stigler (1971) considera que los efectos de la competencia política son poco saludables. Aquí el argumento resuena más con el de Becker (1983, 1985). Sin embargo, aquí el empuje en términos de eficiencia es una fuerza sólida, mientras que, en su trabajo, es una fuerza débil (en igualdad de condiciones, el resultado que maximiza la riqueza ocurrirá). Asimismo, en el presente trabajo, tengo en cuenta explícitamente a los políticos y a las elecciones, entre otros, mientras que Becker lo deja librado al misterio. Ver también Denzau y Munger (1986). Al igual que en otras áreas de la economía, las preferencias están dadas. A nuestros fines, esto significa que la propaganda, los discursos políticos, etcétera, no afectan las preferencias de los votantes; por el contrario, estas preferencias están muy arraigadas en la cultura (por ejemplo, los valores familiares y la educación religiosa temprana) y en la composición genética de los votantes. Las preferencias pueden llegar a cuestiones como preferir fuerzas armadas «sólidas» o el odio por los extranjeros.

3. El presente artículo está dirigido principalmente a aquellos que creen que los mercados económicos funcionan bien. Para quienes no están dispuestos a aceptar esta visión, pueden interpretar que los argumentos establecen que los mercados políticos no son más imperfectos que los mercados económicos.

4. David Laband y Bernard Lentz (1985) demuestran que 45 miembros del Congreso de los Estados Unidos y más del 8 % de los gobernadores de los distintos Estados eran hijos de políticos en 1965.

5. Por ley puede sancionar un comportamiento más atroz de los agentes, como la aceptación de sobornos.

6. Una diferencia es que, en una elección, el ganador obtiene la mayoría de los votos, mientras que, en una adquisición, el ganador es la parte que está dispuesta a pagar el precio más alto. En la Sección IV, muestro cómo la maximización de los votos provoca la maximización de la riqueza y, en consecuencia, el resultado es equivalente a pagar el precio más alto.

7. Los candidatos llevan adelante campañas muy costosas para obtener cargos o permanecer en ellos. Este comportamiento es consecuente con la hipótesis de que, al ocupar un cargo, se cobran sueldos por encima del valor del mercado.

8. Sin embargo, ciertos cargos electivos están limitados respecto a la cantidad de veces que una persona puede asumirlas (por ejemplo, la presidencia de los Estados Unidos). Probablemente, si el problema del último mandato tiene como consecuencia que la persona eluda demasiado sus deberes, la restricción en el número de mandatos se eliminaría. John Lott (1987) ha demostrado que los congresistas que no intentan presentarse para una reelección votan con menos frecuencia (posiblemente, a causa

de enfermedades), pero no de forma diferente. Así, el último mandato no está asociado con una mayor elusión por cuestiones ideológicas.

<sup>9</sup>. Becker (1983: 392) va aún más lejos y sostiene que no existen las preferencias del votante independiente. «Esas “preferencias” [las del votante] pueden ser manipuladas y creadas a través de la información correcta y de la desinformación provistas por los grupos de presión interesados».

<sup>10</sup>. Ronald Wintrobe (1987) ha sostenido que la diversificación de las carteras (a los fines de distribuir el riesgo) hace que el accionista promedio sepa menos sobre su compañía de lo que sabe el votante promedio acerca de su congresista o su partido.

<sup>11</sup>. Así, los votantes eligen a sus grupos de presión en vez de que estos influyan en ellos, como ha afirmado Becker (1983).

<sup>12</sup>. En materia de políticas, si la información errónea del votante fuera una razón importante para las malas elecciones, deberíamos poder observar más votantes informados que toman mejores decisiones. A modo de ejemplo, las personas con estudios universitarios probablemente tienen opiniones más informadas: tal vez, sus profesores les han dicho que hay demasiadas políticas de barril de carne de cerdo. Por lo tanto, las personas con formación universitaria serían las que menos favorecen un mayor gasto público (a menos que ellos sean los destinatarios de ese gasto) y las personas que solo tienen estudios primarios deberían estar más a favor de ese gasto. No obstante, los datos que arrojan las encuestas no respaldan esa conclusión. Warren Miller, Arthur Miller y Edward Schneider (1980) informan las respuestas a las siguientes preguntas de una encuesta: ¿El gobierno debería gastar más o menos en (a) exploración espacial, (b) ayuda exterior, (c) construcción de autopistas y (d) defensa? No existe patrón entre el nivel de educación y el apoyo a un aumento del gasto público. Por ejemplo, las personas con estudios secundarios fueron quienes más se opusieron a la ayuda exterior, mientras que las personas con estudios universitarios fueron quienes han estado más a favor de ella en dos de tres encuestas (la tercera categoría es educación inferior a secundaria). Al parecer, los votantes no tienen ninguna dificultad en identificar su propio interés en otras áreas. A modo de ejemplo, los negros están sistemáticamente mucho más a favor que los blancos de la intervención del gobierno federal para garantizar la equidad de los negros para los trabajos (ver Converse *et al.*, 1980). De este modo, uno se sorprendería si los votantes de repente se volvieran estúpidos en relación con los asuntos vinculados con la construcción de caminos y con la exploración espacial.

<sup>13</sup>. Aun cuando la clase gobernante casi tenga un monopolio interno de los instrumentos de información, como en el caso de la Unión Soviética, observamos que las personas descartan la información contenida en sus ensayos y confían en fuentes externas (por ejemplo, cuando ocurrió el accidente nuclear de Chernóbil, los ciudadanos de la Unión Soviética se volcaron a las fuentes externas para informarse).

<sup>14</sup>. Nota de la Editora: Se refiere a la expresión en inglés «*pork barrel projects*» y se entiende como «proyectos de repartija política».

15. El hecho de que las personas estén dispuestas a establecer la regla de la mayoría con sus supuestos abusos para con la minoría en lugar de la regla de los dos tercios o de unanimidad parece indicar que los abusos de la regla de la mayoría son menores que los costos de negociación (y abusos) de la regla de unanimidad. Se prefiere la regla de la mayoría a la regla de la supramayoría (por ejemplo, la regla de los dos tercios) cuando el sistema no quiere darle peso a una propuesta únicamente porque es el *statu quo*. Si hubiera costos de transacción altos que impidieran que los votantes (o los congresistas) pudieran realizar pagos adicionales a cambio de votos, una regla de supramayoría favorecería al *statu quo*.
16. Existe una vasta literatura que sostiene que el intercambio de favores políticos es ineficiente (ver, por ejemplo, Riker y Brams, 1973), pero los argumentos son poco firmes. Aun cuando hay intransitividad y las distribuciones ineficientes están en el ciclo de la intransitividad, si formar coaliciones tiene un costo, las coaliciones ineficientes serán las menos estables y las que tengan menos probabilidades de formarse.
17. Excepto los costos adicionales de transferir los derechos si hay una transferencia.
18. Nota de la Traductora: El término «cláusulas del abuelo» alude a la situación en la que existe una disposición por la cual se continúa aplicando una norma anterior en ciertas situaciones existentes, mientras que se debe aplicar una norma nueva para todos los casos futuros.
19. George Stigler (1971) sostuvo que las formas ineficientes de desplazamientos de rentas se disponen para evitar la entrada, ya que esta reducirá las rentas. No obstante, como he demostrado en este ensayo, cuanto más se evita la entrada, menor es la respuesta ineficiente de la oferta. Por consiguiente, mayores rentas y mayor eficiencia no necesariamente son contradictorias.
20. Aquí, como en todos lados, la teoría de la búsqueda de rentas es socavada por el hecho de que solo los factores de producción relativamente fijos pueden obtener rentas. De este modo, producir el doble de armas puede requerir el doble de trabajadores, pero esto ayuda poco o nada a los trabajadores, si la oferta se complete fácilmente contratando a personas ajenas a la industria. Aun si los trabajadores obtuvieran rentas, los que están en la industria preferirían mayores salarios para más trabajadores.
21. De hecho, el ejemplo estándar en la literatura de una disipación total de rentas (diez actores neutrales al riesgo que ofertan USD 100.000 cada uno para la oportunidad de una en diez al derecho de monopolio que vale USD 1.000.000) no implica ningún costo social.
22. «La industria del acero y sus trabajadores (...) están dispuestos a actuar porque los beneficios de la protección están concentrados en el relativamente pequeño número de personas que invierten y que trabajan en la industria. Sus ingresos se ven afectados de manera significativa. Los mayores costos de su protección son sufragados de modo disperso por la más numerosa población de contribuyentes y de consumidores. La

dilución de los costos torna políticamente ineficiente a quienes soportan esos costos» (Demsetz, 1982: 85).

<sup>23.</sup> Con mayor frecuencia, las minorías religiosas pueden haber sido las víctimas y no las victimarias de las mayorías religiosas.

<sup>24.</sup> Las contribuciones para las campañas no se distorsionan del promedio si son proporcionales a los costos de una política para la persona.

<sup>25.</sup> Otro motivo es que los candidatos tienden a representar a diferentes grupos de interés. Rara vez, un grupo de interés contribuye con ambas campañas. Sin embargo, el candidato que no recibe fondos puede alterar la cantidad de fondos que se destinan para el otro candidato adoptando posturas distintas en temas importantes para el grupo de interés.

<sup>26.</sup> Este mecanismo de autocorrección también existe para las organizaciones de medios de comunicación. Cuanto mayor es el número de periódicos que se niegan a dar información despectiva sobre los negocios porque temen perder los dólares para propaganda, mayor será la demanda de los periódicos que sí brindan esa información.

<sup>27.</sup> Los economistas generalmente llegan a la conclusión contraria (eficiencia) cuando suponen un comportamiento egoísta en los mercados económicos.

<sup>28.</sup> Si los presidentes estuvieran a favor de presupuestos más reducidos, podrían mitigar, pero nunca eliminar, el deseo del Congreso de presupuestos más grandes.

<sup>29.</sup> Un compromiso de los votantes de reelegir a los funcionarios actuales por haber adoptado políticas eficaces en el pasado puede no ser creíble, pero reelegir funcionarios por haber adoptado políticas de barril de carne de cerdo ineficaces en el pasado es probable que tampoco lo sea.

<sup>30.</sup> La coalición es especialmente importante para las elecciones presidenciales.

<sup>31.</sup> Aunque esto rara vez sucede, los congresistas han perdido las presidencias de sus comisiones por no respetar los principios del partido. Una vez designados para una comisión, los miembros tienen jerarquía. Los partidos y las comisiones pueden ser considerados métodos sustitutos de organización. En Gran Bretaña, donde los partidos son más fuertes, la mayor parte del intercambio se lleva a cabo dentro del partido; en los Estados Unidos, donde las comisiones son más fuertes, gran parte del intercambio se realiza dentro de las comisiones y entre ellas.

<sup>32.</sup> Este resultado puede encontrarse en Shepsle y Weingast (1984); Holcombe (1985); y otros.

<sup>33.</sup> Existe otra variante para la falla del votante mediano. Los votantes pueden elegir un nivel ineficiente de provisión pública con respecto a un conjunto de alternativas privadas con distintos niveles de gasto para diferentes grupos. No obstante, la provisión pública no necesariamente debe ser unitaria y monolítica, por lo tanto, no necesita ser ineficiente.

- <sup>34</sup>. La redistribución del ingreso debido a diferentes políticas de recaudación tiene un enorme riesgo de intransitividad, por lo que puede haber muchos resultados eficientes posibles. Para conocer una discusión acerca de por qué es probable que los resultados permanezcan en el conjunto de óptimos de Pareto, ver la siguiente subsección.
- <sup>35</sup>. El total de las preferencias puede ser imperfecto en comparación con una situación de costo cero de transacción y de información perfecta (o gratuita), pero ese es un estándar inapropiado para juzgar la eficiencia de los mercados económicos o políticos.
- <sup>36</sup>. Peter Coughlin (1986) tiene una prueba de existencia cuando las elecciones de los votantes pueden caracterizarse mediante una función logística.
- <sup>37</sup>. La mayoría de los artículos del *Journal of Legal Studies* consideran que el derecho anglosajón es eficiente, mientras que prácticamente todos los artículos de la *Journal of Law and Economics* consideran que el derecho estatutario es ineficiente. Sin embargo, ver Rubin (1982), quien afirma que, en el siglo xx, tanto el derecho anglosajón como el derecho estatutario son ineficientes.
- <sup>38</sup>. Se puede demostrar que los conjuntos particulares de reglas de responsabilidad crean las mismas rentas que la zonificación.
- <sup>39</sup>. Posner (1986) sostiene que los tribunales producen resultados más eficientes que el Poder Legislativo porque no pueden redistribuir la riqueza. No obstante, los tribunales pueden distribuir la riqueza entre las partes no contratantes (ni los tribunales ni el Poder Legislativo son muy eficaces en la redistribución de la riqueza entre las partes contratantes). Por ejemplo, responsabilizar a las empresas ferroviarias porque sus trenes atropellan a las personas que cruzan las vías desplaza la riqueza de las empresas ferroviarias a los peatones. Asimismo, la capacidad para redistribuir puede incentivar jugadas Pareto-superior al permitir pagos adicionales a la parte afectada por la ley.
- <sup>40</sup>. Robert Ellickson (1986) aboga para que las asociaciones de propietarios sean una alternativa a la zonificación. Sin embargo, esta es solo una gran asociación de propietarios impuesta en tierras con diversas titularidades.
- <sup>41</sup>. Roberta Romano (1986) ha demostrado que el derecho societario es eficiente porque los estados compiten por los documentos constitutivos de las sociedades. Si bien la ubicación de las actas de constitución puede moverse con más facilidad que las viviendas, aun así deberíamos preguntarnos por qué las ciudades no competirían proporcionando mejores leyes de zonificación.
- <sup>42</sup>. Puesto que la eficiencia tecnológica no necesariamente es equivalente a la eficiencia económica (las empresas públicas pueden optar por satisfacer otras cuestiones que son importantes para los votantes), los mercados políticos eficientes podrían tener iniciativas públicas tecnológicamente ineficientes. El análisis de estudios empíricos de la eficiencia relativa de los servicios públicos y privados de Scott Atkinson y Robert Halvorsen (1986) determinó que no había diferencias importantes en los cuatro estudios, que las empresas privadas eran significativamente más eficientes en dos

estudios y que las empresas públicas eran mucho más eficientes en cuatro estudios. El estudio de investigación de Thomas Borcharding, Werner Pommerehne y Friedrich Schneider (1982) en cinco países mostró una imagen mucho más favorable del sector privado: treinta y cuatro estudios descubrieron que el sector privado es más eficiente; solo cuatro estudios concluyeron que el sector privado tiene costos más altos y otros cuatro estudios no fueron concluyentes.

<sup>43</sup>. A pesar de que los economistas rara vez le prestan mucha atención, uno siempre puede encontrar numerosos ejemplos de estupidez en el sector privado. Por ejemplo, Business Week (11 de agosto de 1986) afirmó que el presidente de Allegheny International tenía un comportamiento extremadamente oportunista y que su directorio no ejercía ningún tipo de control. Como último ejemplo, George Downs y Patrick Larkey (1986) informaron que General Motors no usaba su poder de compra para obtener descuentos de las compañías de acero cuando adquiría láminas de ese metal.

<sup>44</sup>. Algunos de los estudios realizados descubrieron un comportamiento no óptimo: a modo de ejemplo, las compras de equipos de seguridad de los consumidores no tienen como consecuencia una reducción igual del daño marginal por dólar.

<sup>45</sup>. Las relaciones de poder podrían determinar la cantidad de control, pero no el grado de integración vertical, al igual que la riqueza (la distribución inicial de derechos) no determina la distribución final de derechos (cuando los costos de transacción son bajos) ni la organización del intercambio.

<sup>46</sup>. Para conocer otro ejemplo, ver mi discusión anterior sobre el Poder Legislativo en la Sección IV B.

## Referencias

Alesina, A. (Septiembre de 1988). Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System with Rational Voters. *A.E.R.* 78, 796-805.

Atkinson, S. E. & Halvorsen, R. (Abril de 1986). The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Regulated Environment: The Case of U.S. Electric Utilities. *J. Public Econ.* 29, 281-94.

Becker, G. S. (Agosto de 1983). A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. *Q.J.E.* 98, 371-400.

— (Diciembre de 1985). Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. *J. Public Econ.* 28, 329-47.

Borcharding, T. E., Pommerehne, W. W. & Schneider, F. (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. *Zeitschrift für Nationalökonomie*, Suplemento N.º 2, 127-56.

Coase, R. H. (Octubre de 1960). The Problem of Social Cost. *J. Law and Econ.* 3, 1-44.

- Converse, P. E., Dotson, J. D., Hoag, W. J. & McGee, W. H. III (1980). *American Social Attitudes Data Sourcebook, 1947-1978*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Coughlin, P. J. (1986). Elections and Income Redistribution. *Public Choice* 50, N.º 1-3, 27-91.
- Demsetz, H. (1982). Economic, Legal, and Political Dimensions of Competition. *De Vries Lectures in Economics: Theory, Institutions, Policy*, N.º 4. Ámsterdam: North-Holland.
- Denzau, A. T. & Mtinger, M. C. (Marzo de 1986). Legislators and Interest Groups: How Unorganized Interests Get Represented. *American Polit. Sci. Rev.* 80, 89-106.
- Downs, G. W. & Larkey, P. D. (Verano de 1973). *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*. Filadelfia: Temple Univ. Press.
- Ellickson, R. C. (Verano de 1973). Alternatives to Zoning: Covenants, Nuisance Rules, and Fines as Land Use Controls. *Univ. Chicago Law Rev.* 40, 681-781.
- (Enero de 1977). *Suburban Growth Controls: An Economic and Legal Analysis*. Yale Law J. 86, 385-511.
- Fiorina, M. P. (Marzo/abril de 1983). Flagellating the Federal Bureaucracy. *Society* 20, 66-73.
- Fiorina, M. P. & Noll, R. G. (Abril de 1978). Voters, Bureaucrats and Legislators: A Rational Choice Perspective on the Growth of Bureaucracy. *J. Public Econ.* 9, 239-54.
- Holcombe, R. G. (1985). *An Economic Analysis of Democracy*. Carbondale: Southern Illinois Univ. Press.
- Laband, D. N. & Lentz, B. F. (Julio de 1985). Favorite Sons: Intergenerational Wealth Transfers among Politicians. *Econ. Inquiry* 23, 395-414.
- Lott, J., Jr. (1987). Political Cheating. *Public Choice* 52, N.º 2, 169-86.
- McKean, R. N. (Junio de 1965). The Unseen Hand in Government. *A.E.R.* 55, 496-506.
- McKelvey, R. D. (Junio de 1976). Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control. *J. Econ. Theory* 12, 472-82.
- Miller, W. E., Miller, A. H. & Schneider, E. J. (1980). *American National Election Studies Data Sourcebook, 1952-1978*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Univ. Press.
- Nash, J. (Septiembre de 1951). Non-cooperative Games. *Ann. Math.* 54, 286-95.
- Peltzman, S. (Agosto de 1976). Toward a More General Theory of Regulation. *J. Law and Econ.* 19, 211-40.
- Posner, R. A. (Otoño de 1974). Theories of Economic Regulation. *Bell J. Econ. and Management Sci.* 5, 335-58.
- (1986). *Economic Analysis of Law*. Tercera edición. Boston: Little, Brown.

Priest, G. L. (Enero de 1977). The Common Law Process and the Selection of Efficient Rules. *J. Legal Studies* 6, 65-82.

Riker, W. H. & Brams, S. J. (Diciembre de 1973). The Paradox of Vote Trading. *American Polit. Sci. Rev.* 67, 1235-47.

Romano, R. (1986). *The State Competition Debate in Corporate Law*. Documento de trabajo N.º 52. New Haven, Connecticut: Yale Law School.

Rubin, P. H. (Enero de 1977). Why Is the Common Law Efficient? *J. Legal Studies* 6, 51-63.

— (Junio de 1982). Common Law and Statute Law. *J. Legal Studies* 11, 205-23.

Shepsle, K. A. & Weingast, B. R. (Febrero de 1981). Political Preferences for the Pork Barrel: A Generalization. *American J. Polit. Sci.* 25, 96-111.

— (Junio de 1984). Political Solutions to Market Problems. *American Polit. Sci. Rev.* 78, 417-34.

Smith, A. (1909). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. 1776. Reimpresión editada por C. J. Bullock. Nueva York: Collier.

Stauf, R. J. (1977). The Public School System in Transition: Consolidation and Parental Choice. En T. Borcharding (Ed.), *Budgets and Bureaucrat: The Sources of Government Growth*. Durham, Carolina del Norte: Duke Univ. Press.

Stigler, G. J. (Primavera de 1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell J. Econ. and Management Sci.* 2, 3-21.

— (Otoño de 1972). Economic Competition and Political Competition. *Public Choice* 13, 91-106.

Tiebout, C. M. (Octubre de 1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *J.P.E.* 64, 416-24.

Tollison, R. D. (1982). Rent Seeking: A Survey. *Kyklos* 35, N.º 4, 575-602.

Tullock, G. (Junio de 1967). The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. *Western Econ. J.* 5, 224-32.

Ward, B. (Diciembre de 1961). Majority Rule and Allocation. *J. Conflict Resolution* 5, 379-89.

Weingast, B. R. & Marshall, W. J. (Febrero de 1988). The Industrial Organization of Congress; or, Why Legislators, like Firms, Are Not Organized as Markets. *J.P.E.* 96, 132-63.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A. & Johnsen, C. (Agosto de 1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *J.P.E.* 89, 642-64.

Wintrobe, R. (Otoño de 1987). The Market for Corporate Control and the Market for Political Control. *J. Law, Econ., and Organization* 3, 435-48.

# Fuentes de ineficiencia en una democracia representativa: un análisis dinámico\*

Timothy Besley y Stephen Coate

---

Uno de los máximos logros de la economía neoclásica es una comprensión rigurosa del comportamiento de los mercados en la asignación de recursos. No obstante, nuestro entendimiento de los recursos asignados en el sector público es mucho menos completo<sup>1</sup>. En parte, esto refleja la falta de un marco teórico satisfactorio para analizar las decisiones de políticas en las democracias representativas. En Besley y Coate (1997), presentamos un modelo de formulación de políticas democráticas para que fuera el marco propuesto para el análisis sistemático de estos interrogantes. En este modelo, la autoridad política es delegada a los ciudadanos particulares, y las personas compiten, a través del proceso electoral, para obtener el poder<sup>2</sup>.

El presente ensayo usa el modelo para investigar la eficiencia de las decisiones políticas de equilibrio en el contexto de elecciones repetidas. Los asuntos vinculados con la eficiencia son entonces más sutiles porque las preferencias se extienden sobre toda la secuencia futura de políticas, mientras que los responsables de formular políticas solo pueden controlar lo que sucede durante su periodo. Descubrimos que, si bien el equilibrio político satisface cierta propiedad de eficiencia, esto no significa que las políticas sean eficientes de acuerdo con los criterios económicos estándares. También analizamos si la no implementación de políticas económicamente eficientes puede ser considerada, de modo legítimo, una «falla política», al establecer una comparación con la literatura sobre fallas del mercado.

Para analizar las decisiones políticas en un escenario dinámico, integramos nuestro modelo de democracia representativa a un modelo económico simple de dos periodos que incorpora la redistribución y la inversión pública. Un único bien de consumo se produce usando trabajo, y los ciudadanos obtienen utilidad del consumo y del ocio, al diferenciarse por sus capacidades productivas. La recaudación redistributiva adopta la forma de un impuesto a las ganancias lineal, como en Thomas Romer (1975) y Alan H. Meltzer y Scott F. Richard (1981). La inversión pública, que puede ser pensada como infraestructura o educación, mejora las productividades de los ciudadanos del segundo periodo<sup>3</sup>. En cada periodo, el ciudadano elegido como responsable de formular políticas selecciona los parámetros del sistema tributario. El responsable de formular las políticas del primer periodo también debe decidir si implementará o no la inversión pública.

Demostramos que las decisiones políticas de equilibrio son eficientes en el siguiente sentido: en cada periodo, mientras las futuras políticas se seleccionen a través del proceso democrático, no existen decisiones políticas alternativas que puedan aumentar la utilidad esperada de todos los ciudadanos. Con el fin de demostrar que esto no implica que las decisiones políticas de equilibrio sean eficientes de acuerdo con las definiciones económicas estándares, nos enfocamos en la decisión en materia de inversión pública. Identificamos tres motivos por los cuales las inversiones públicas, que son potencial de mejora paretiana, con los instrumentos de política disponibles pueden no efectuarse en el equilibrio político. Cada uno se deriva del problema de que si una sociedad toma decisiones sobre políticas por medio de una democracia representativa, no puede comprometerse con los resultados de las políticas futuras.

El primer motivo está relacionado con la falta de pago de una compensación futura. Para generar una mejora de Pareto, una inversión pública puede requerir que algunas personas sean compensadas mediante el sistema impositivo y de transferencia después de que se producen las ganancias futuras. Sin embargo, la compensación no puede, en realidad, ser pagada en el equilibrio político, dado que los responsables de formular las políticas determinan las tasas impositivas futuras en ese momento. De este modo, si se espera que los responsables de formular las políticas tengan

preferencias diferentes, quien ocupa el cargo puede ser disuadido de realizar inversiones eficientes.

Los dos motivos restantes se aplican a las inversiones públicas que no exigen la manipulación de futuros impuestos y transferencias para ser mejoras de Pareto. Estas pueden no realizarse si cambia la *identidad* de los futuros responsables de formular las políticas de manera desventajosa para quien hoy ocupa el cargo en cuestión. Esto puede suceder cuando una inversión, al alterar las capacidades productivas de los ciudadanos, provoca cambios en las preferencias en términos de redistribución, cuya consecuencia es la elección de un ciudadano con preferencias distintas en materia de políticas. Las inversiones públicas que modifican las elecciones de los futuros responsables de formular las políticas también pueden no efectuarse. Al cambiar la distribución del ingreso, una inversión pública puede alterar las tasas impositivas deseadas de los futuros responsables de formular las políticas. Dichos cambios pueden evitar que el titular actual del cargo realice una inversión.

Evaluar si la no implementación de una inversión potencial de mejora paretiana es considerada una «falla política» legítima nos exige que adoptemos una postura acerca de lo que constituye esa falla. En pos de crear un campo de juego llano para mercados y gobiernos, una definición lógica de falla política debería ser igual a la usada en un contexto de mercado. En este sentido, afirmamos que no realizar una inversión pública que es potencial de mejora paretiana con los instrumentos de políticas disponibles constituye una falla política<sup>4</sup>.

Nuestro análisis está relacionado con varios trabajos de la literatura sobre las macropolíticas. Torsten Persson y Lars Svensson (1989) sostienen que las políticas de endeudamiento pueden apartarse del camino de la eficiencia en el equilibrio político. Los actuales titulares de los cargos mantienen déficits presupuestarios para manipular las elecciones de los futuros responsables de formular las políticas que no comparten sus preferencias. En nuestro modelo, esta es una razón para que haya falla política<sup>5</sup>. Philippe Aghion y Patrick Bolton (1990), así como Gian Maria Milesi-Ferretti y Enrico Spolaore (1994) desarrollan modelos en los que la política está distorsionada, debido a que las actuales decisiones políticas

afectan qué partido político ganará en el futuro. Este incentivo también está presente en nuestro modelo<sup>6</sup>.

La organización del resto del ensayo es la siguiente: el modelo se presenta en la Sección I. En la Sección II, se define el equilibrio político y se caracterizan las decisiones políticas de equilibrio. La Sección III analiza la eficiencia de las elecciones de las políticas que surgen del equilibrio político centrándose, en gran medida, en la decisión de inversión. La Sección IV debate la interpretación de los resultados, mientras que la Sección V contiene las conclusiones.

## I. El modelo

### A. El entorno económico

La economía consiste en  $N$  ciudadanos, indexados por  $i \in N = \{1, \dots, N\}$ , y dura dos periodos, indexados por  $\tau \in \{1, 2\}$ . Existe un único bien de consumo (no almacenable), indicado con  $x$ , que es producido usando solo un factor, el trabajo, indicado con  $\ell$ . Cada ciudadano está dotado de una unidad de trabajo en cada periodo. Los ciudadanos se diferencian por sus capacidades productivas. Si el ciudadano  $i$  proporciona  $\ell_{\tau i}$  unidades de trabajo en el periodo  $\tau$ , produce  $x_{\tau i} = a_{\tau i} \ell_{\tau i}$ , donde  $a_{\tau i}$  está en su periodo  $\tau$  «capacidad». El bien de consumo se produce competitivamente con salarios iguales a las capacidades para todos los ciudadanos. La utilidad del periodo  $\tau$  del ciudadano  $i$  es  $u(x_{\tau i}, \ell_{\tau i})$ , donde la función de utilidad común por periodo  $u(\cdot)$  es leve, estrictamente cuasicóncava, creciente en  $x$  y decreciente en  $\ell$ . La utilidad del segundo periodo no está descontada.

Al inicio de cada periodo, un responsable de formular las políticas selecciona los parámetros de un impuesto a las ganancias lineal<sup>7</sup>: la tasa impositiva  $\tau \in [0, 1]$  y la garantía  $T \in \mathbb{R}$ . Con un sistema impositivo del periodo  $\tau$  ( $t_{\tau}, T_{\tau}$ ), un ciudadano con ingresos  $y$  tiene una deuda impositiva de  $t_{\tau} \cdot y - T_{\tau}$ . El responsable de formular las políticas del primer periodo también debe elegir si realiza o no una inversión pública específica. Esta decisión se indica con  $g$ , con  $g = 1$  (0), lo que significa que la inversión (no) se realiza. El costo de la inversión es  $C$  unidades del bien de consumo, pero es productivo al aumentar las capacidades del segundo periodo de todas

las personas. De este modo, para todos los ciudadanos  $i$ ,  $a_{2i} = a_{2i}(g)$ , donde  $a_{2i}(1) \geq a_{2i}(0)$ <sup>8</sup>.

Las decisiones en materia de oferta de trabajo se toman después de que el responsable de formular las políticas ha seleccionado el sistema tributario. Con un sistema tributario  $(t_\tau, T_\tau)$ , el ciudadano  $i$  proporcionará  $\ell(t_\tau, T_\tau, a_{1i})$  unidades de trabajo, donde  $\ell(t, T, a) = \operatorname{argmax} \{u((1-t)al + T, l) : l \in [0, 1]\}$ . Este ciudadano ganará  $y(t_\tau, T_\tau, a_{1i})$  unidades de ingreso, donde  $y(t, T, a) = a\ell(t, T, a)$  y gozará de un nivel de utilidad  $v(t\tau, T\tau, a\tau i)$ , donde  $v(t, T, a) = u((1-t)y(t, T, a) + T, \ell(t, T, a))$ .

Las elecciones en términos de impuestos y de inversión del responsable de formular las políticas deben ser viables. En el periodo uno, esto equivale a satisfacer la restricción:

$$(1) \quad t_1 \sum_{i=1}^N y(t_1, T_1, a_{1i}) - NT_1 = Cg.$$

El lado izquierdo de (1) son los ingresos tributarios netos y el lado derecho es el gasto público. Dejemos que  $Z_1$  indique el conjunto de decisiones políticas del periodo uno  $(t_1, T_1, g)$  que satisface (1). Dado que no hay gasto público en el periodo dos, la restricción de viabilidad del responsable de formular las políticas es

$$(2) \quad t_2 \sum_{i=1}^N y(t_2, T_2, a_{2i}(g)) - NT_2 = 0.$$

Dejemos que  $Z_2$  indique el conjunto de decisiones políticas del periodo dos  $(t_2, T_2)$  que satisface (2) cuando la decisión de inversión es  $g$ .

## B. El proceso político

El modelo de formulación de políticas se basa en Besley y Coate (1997)<sup>9</sup>. En cada periodo, se selecciona a un miembro de la comunidad para tomar decisiones en materia de políticas; una votación determina la elección de ese ciudadano. Todos los ciudadanos pueden postularse y cada uno opta por declararse candidato o no. Postularse para un cargo no es costoso<sup>10</sup>. Entonces, todas las personas de la sociedad votan por el conjunto de candidatos autopostulados. Aquel que obtiene la mayor cantidad de votos

gana (por la regla de la pluralidad). En el caso de empate, el candidato ganador es elegido al azar, por lo que cada candidato posee idénticas posibilidades de resultar electo. Si solo una persona se postula, será elegido automáticamente. Si ningún ciudadano se postula, los impuestos serán cero y prevalecerá el *laissez-faire*. El candidato ganador selecciona la política solo durante el periodo para el cual fue elegido.

El proceso político en cada periodo se modela como un juego de tres etapas: en la primera, cada ciudadano decide si se postula o no como candidato. En la segunda, los ciudadanos votan a un conjunto de candidatos autopostulados. En la tercera, el candidato ganador elige la política para ese periodo. Al votar, los ciudadanos anticipan las decisiones en materia de políticas de los candidatos y votan en consecuencia. Como candidatos potenciales, los ciudadanos anticipan este comportamiento electoral. Los dos periodos se vinculan a través de la decisión de inversión pública, que afecta las capacidades del segundo periodo de los ciudadanos y, por lo tanto, sus preferencias con respecto a las políticas de ese periodo. Los ciudadanos, como votantes y como responsables de formular las políticas, deben anticipar las consecuencias de las decisiones que tomaron en el primer periodo para los resultados del segundo periodo<sup>11</sup>.

Visto *ex ante*, el proceso político genera una distribución de probabilidad con respecto a las secuencias de políticas. Una *secuencia de políticas* es un par  $\{(t_1, T_1, g), \pi_2\}$  que consiste en una decisión de políticas del primer periodo  $(t_1, T_1, g) \in Z_1$  y una distribución de probabilidad con respecto a las decisiones políticas del segundo periodo  $\pi_2: Z_2(g) \rightarrow [0, 1]$ . Con la secuencia de políticas  $\{(t_1, T_1, g), \pi_2\}$ , la decisión política del primer periodo es  $(t_1, T_1, g)$  y la decisión política del segundo periodo es  $(t_2, T_2) \in Z_2(g)$  con probabilidad  $\pi_2(t_2, T_2)$ . La distribución de probabilidad  $\pi_2$  es generada por el equilibrio político que surge en el periodo dos cuando la decisión de inversión pública es  $g$ <sup>12</sup>. Dejemos que  $V_i((t_1, T_1, g), \pi_2)$  indique la utilidad esperada del ciudadano  $i$  con la secuencia de políticas  $\{(t_1, T_1, g), \pi_2\}$ , que se define como

$$(3) \quad V_i((t_1, T_1, g), \pi_2) = v(t_1, T_1, a_{1i}) + \sum_{(t_2, T_2) \in \Delta(\pi_2)} \pi_2(t_2, T_2) v(t_2, T_2, a_{2i}(g)),$$

donde usamos  $\Delta(\cdot)$  para indicar el *respaldo* de una distribución de probabilidad: es decir, el conjunto de resultados seleccionados con probabilidad positiva.

## II. Secuencias de las políticas de equilibrio

La presente sección proporciona una descripción detallada de la toma de decisiones políticas en ambos periodos, al definir el equilibrio político y al caracterizar las secuencias de las políticas de equilibrio. Comenzaremos con los comicios del segundo periodo y la decisión de políticas públicas, y tomaremos como dadas las decisiones en materia de inversión pública. Luego, analizaremos los comicios y la elección de políticas del primer periodo, reconociendo que los ciudadanos, como votantes y responsables electos de formular políticas, anticiparán la dependencia de las decisiones de políticas públicas del segundo periodo con respecto a la decisión de inversión pública.

### A. Comicios del segundo periodo y decisiones políticas

Tratamos las tres etapas del proceso político en orden inverso y comenzamos con la etapa de selección de políticas<sup>13</sup>. El ciudadano que gane en las elecciones del segundo periodo implementará su política preferida del segundo periodo —las promesas sobre hacer lo contrario no son creíbles—. La política preferida del ciudadano  $i$  está dada por

$$(4) \quad \begin{aligned} & (t_{2i}(g), T_{2i}(g)) \\ & = \arg \max \{ v(t_{2i}, T_{2i}, a_{2i}(g)) \mid (t_{2i}, T_{2i}) \\ & \quad \in Z_2(g) \}. \end{aligned}$$

Suponemos que la solución (4) es única<sup>14</sup>. Asociada con la elección de cada ciudadano, encontramos, en consecuencia, una imputación de utilidad  $(v_{21}^i(g), \dots, v_{2N}^i(g))$ , donde  $v_{2j}^i(g) = v(t_{2i}(g), T_{2i}(g), a_{2i}(g))$  es la utilidad del periodo dos de la persona  $j$  si  $i$  es elegido. Si ningún ciudadano se postula, la política del segundo periodo es  $(t_{20}(g), T_{20}(g)) = (0, 0)$ . En este caso, indicamos la imputación de utilidad como  $(v_{21}^0(g), \dots, v_{2N}^0(g))$ .

Ahora nos centramos en la etapa de votación. Dejemos que el conjunto de candidatos sea  $C \subset \mathcal{N}$  y que  $\alpha_{2j} \in C \cup \{0\}$  indique la decisión del ciudadano  $j$ , donde  $\alpha_{2j} = i$  señala que  $j$  vota al candidato  $i$ , y  $\alpha_{2j} = 0$  muestra abstención. Un vector de decisiones electorales es  $\alpha_2 = (\alpha_{21}, \dots, \alpha_{2N})$ . Dados  $C$  y  $\alpha_2$ , dejemos que  $P^i(C, \alpha_2)$  indique la probabilidad de que el candidato  $i$  gane. Suponiendo que existe la regla de la pluralidad,  $P^i(C, \alpha_2)$  es igual a 1 si  $i$  obtiene la mayoría de los votos o si es el único candidato. Es igual a  $1/M$  si hay  $M$  candidatos que empatan, de los cuales  $i$  es uno. De lo contrario, es cero.

Las personas votan para maximizar su utilidad esperada según las decisiones electorales de otros. Un *equilibrio electoral* del segundo periodo, en el que  $g$  es un vector de decisiones  $\alpha_2^*$  como tal, para cada ciudadano  $j \in \mathcal{N}$ : (1)  $\alpha_{2j}^*$  es la mejor respuesta a  $\alpha_{2-j}^*$ , es decir:

$$(5) \quad \alpha_{2j}^* \in \arg \max \left\{ \sum_{i \in C} P^i(C, (\alpha_{2j}, \alpha_{2-j}^*)) \right. \\ \left. v_{2j}^i \mid \alpha_{2j} \in C \cup \{0\} \right\}$$

y (2)  $\alpha_{2j}^*$  no es una estrategia electoral débilmente dominante. Descartar este tipo de estrategias es estándar en la literatura de votaciones e implica que los ciudadanos no votan a su candidato menos preferido. Por lo tanto, el sufragio es sincero en las elecciones de dos candidatos.

Ya estamos listos para describir la etapa de entrada. Los ciudadanos se presentan como candidatos para orientar la política en la dirección que prefieren, con su capacidad para realizarlo según quién más ingrese. Dejemos que  $s_{2j} \in \{0, 1\}$  indique la estrategia pura del ciudadano  $j$ , donde  $s_{2j} = 1$  indica la entrada. Dejemos que  $s_2 = (s_{21}, \dots, s_{2N})$  indique un perfil de estrategia puro. El conjunto de candidatos del segundo periodo con perfil de estrategia  $s_2$  es  $C(s_2) = \{i \mid s_{2i} = 1\}$ .

La compensación esperada de cada ciudadano dado cualquier perfil estratégico depende del comportamiento electoral anticipado. Dejemos que  $\alpha_2(C)$  sea el comportamiento electoral que los ciudadanos anticipan cuando el conjunto de candidatos es  $C$ . De este modo, si el ciudadano  $i$  entra, entonces él anticipa ganar con probabilidad  $P^i(C(s_2), \alpha_2(C(s_2)))$ .

La compensación esperada para cualquier ciudadano  $j$  dado  $s_2$  es, por lo tanto,

$$\begin{aligned}
 (6) \quad & U_{2j}(s_2; g, \alpha_2(\cdot)) \\
 &= \sum_{i \in C(s_2)} P^i(C(s_2), \alpha_2(C(s_2))) v_{2j}^i(g) \\
 &\quad + P^0(C(s_2)) v_{2j}^0(g),
 \end{aligned}$$

donde  $P^0(C(s_2))$  indica la probabilidad de seleccionar el resultado por defecto. Este es igual a uno si  $C(s_2) = \emptyset$  y, de lo contrario, a cero. Así, la compensación del ciudadano  $j$  es la probabilidad de que cada candidato  $i$  gane la carrera por su compensación derivada de la política preferida de  $i$ .

Para garantizar la existencia de un equilibrio, necesitamos permitir estrategias mixtas. Dejemos que  $\gamma_{2j} (\in [0, 1])$  sea una estrategia mixta para el ciudadano  $j$ , con un perfil de estrategia mixta indicado por  $\gamma_2 = (\gamma_{21}, \dots, \gamma_{2N})$  y la compensación esperada del ciudadano  $j$  con  $\gamma_2$  sea indicada por  $\omega_{2j}(\gamma_2; g, \alpha_2(\cdot))$ . Un *equilibrio de la elección del segundo periodo* dado  $g$  es un vector de las decisiones de entrada  $\gamma_2$  y una función de votación  $\alpha_2(\cdot)$ , como: (1) para cada ciudadano  $j$ ,  $\gamma_{2j}$  es la mejor respuesta para  $\gamma_2 - j$  dado  $g$  y  $\alpha_2(\cdot)$ , y (2) para todos los conjuntos no vacíos de candidatos  $C \subset N$ ,  $\alpha_2(C)$  es un equilibrio de votación dado  $g$ .

Hay dos distribuciones de probabilidad asociadas con cualquiera de esos equilibrios  $(\gamma_2, \alpha_2(\cdot))$ . Primero, una distribución con respecto al ciudadano que elige una política del periodo dos indicada por  $r_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot))$ , donde  $r_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot))(i)$  es la probabilidad de que el ciudadano  $i$  sea el responsable de formular las políticas y que  $r_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot))(0)$  es la probabilidad de que nadie gobierne. Segundo, una distribución relacionada con las políticas del segundo periodo, indicada por  $\pi_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot), g)$ , en la que  $\pi_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot), g)(t_2, T_2)$  es la probabilidad de que la política del segundo periodo sea  $(t_2, T_2)$ . Estas distribuciones de probabilidad están conectadas por

$$\begin{aligned}
 (7) \quad & \pi_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot), g)(t_2, T_2) \\
 &= \sum_{j \in \{i \in N \cup \{0\} \mid (t_i, T_i, g) = (t_2, T_2)\}} r_2(\gamma_2, \alpha_2(\cdot))(j)
 \end{aligned}$$

### B. Comicios del periodo uno y decisiones políticas

Los ciudadanos esperan tomar sus decisiones del primer periodo. Si anticipan un equilibrio de los comicios del periodo dos  $(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))$  cuando la decisión de inversión es  $g \in \{0, 1\}$ , entonces la distribución de probabilidad con respecto a las decisiones de políticas públicas del segundo periodo se espera que sea  $\pi_2^g \equiv \pi_2(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot), g)$ , con  $\Pi_2 \equiv \pi_2^0, \pi_2^1$ . Si es elegido responsable de formular las políticas del primer periodo, el ciudadano  $i$  seleccionará la política del periodo uno

$$(8) \quad (t_{1i}(\Pi_2), T_{1i}(\Pi_2), g_i(\Pi_2)) \\ = \arg \max \{ Vi((t_{1i}, T_{1i}, g, \pi_2^g) \mid (t_{1i}, T_{1i}, g) \in Z_i),$$

dado  $\Pi_2$ . Nuevamente, suponemos que la solución (8) es única. Una imputación de utilidad está asociada a la elección de cada ciudadano  $v_{1i}^i(\Pi_2), \dots, v_{1iN}^i(\Pi_2)$ , donde  $v_{1ij}^i(\Pi_2) = V_j(t_{1i}(\Pi_2), T_{1i}(\Pi_2), g_i(\Pi_2); \pi_2^g)$  es la utilidad esperada individual de  $j$  en el periodo uno si  $i$  es elegido. Si ningún ciudadano se postula, la política del primer periodo es  $(t_{10}(\Pi_2), T_{10}(\Pi_2), g_0(\Pi_2)) = (0, 0, 0)$  y la imputación de utilidad es  $(v_{1i}^0(\Pi_2), \dots, v_{1iN}^0(\Pi_2))$ .

La etapa de votación del periodo uno es igual a la del periodo dos. Dejemos que el conjunto de candidatos sea  $C \in \mathcal{N}$  y que  $\alpha_j^1 \in C \cup \{0\}$  indique la decisión de voto de  $j$ . Un vector de las decisiones electorales  $\alpha_1^* = (\alpha_{11}^*, \dots, \alpha_{1N}^*)$  es un *equilibrio de votación* del periodo uno, dado  $\Pi_2$ , si para cada ciudadano  $j \in \mathcal{N}$ : (1)  $\alpha_{1j}^*$  es la mejor respuesta para  $\alpha_{1-j}^*$  y (2)  $\alpha_{1j}^*$  no es una estrategia de votación débilmente dominante.

En cuanto a la entrada del candidato,  $s_{1j} \in \{0, 1\}$  es la estrategia pura de cada ciudadano, en la que  $\alpha_1(\cdot)$  es la función (común) que describe el comportamiento electoral anticipado. La compensación para cualquier ciudadano  $j$  dada su propia decisión de entrada y la de otros ciudadanos está determinada por

$$(9) \quad (U_{1i}(s_1; \Pi_2, \alpha_{1i}(\cdot))) \\ = \sum_{i \in C(s_1)} P^i(C(s_1), \alpha_1(C(s_1))) v_{1ij}^i(\Pi_2) + P^0(C(s_1)) v_{1ij}^0(\Pi_2).$$

Dejemos que  $\gamma_{1j}$  sea una estrategia mixta para el ciudadano  $j$  y que  $\gamma_1 = (\gamma_{11}, \dots, \gamma_{1N})$  sea un perfil estratégico mixto. La compensación esperada del ciudadano  $j$  en el perfil estratégico mixto  $\gamma_1$  se indica con  $\omega_{1j}(\gamma_1, \Pi_2, \alpha_1(\cdot))$ .

Un *equilibrio de la elección del periodo uno*, dado  $\Pi_2$ , es un vector de las decisiones de entrada  $\gamma_1$  y una función de votación  $\alpha_1(\cdot)$ , tales que: (1) para cada ciudadano  $j$ ,  $\gamma_{1j}$  es una respuesta mejor a  $\gamma_{1-j}$ , dado  $\Pi_2$ , y (2) para todos los conjuntos no vacíos de candidatos  $C \in \mathcal{N}$ ,  $\alpha_1(C)$  es un equilibrio de votaci( $n$ , dado  $\Pi_2$ . Las distribuciones de probabilidad con respecto a los responsables de formular las políticas del primer periodo ( $r_1(\gamma_1, \alpha_1(\cdot))$ ) y con respecto a las políticas del primer periodo ( $(r_1(\gamma_1, \alpha_1(\cdot), \Pi_2))$ ) están vinculadas con cualquier equilibrio  $(\gamma_1, \alpha_1(\cdot))$ .

### C. Equilibrio político y secuencias de las políticas de equilibrio

Un equilibrio político es un triple  $\{(\gamma_1, \alpha_1(\cdot)), ((\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))_{g \in \{0, 1\}})\}$  tal que: (1)  $(\gamma_1, \alpha_1(\cdot))$  es un equilibrio de la elección del periodo uno, dadas las distribuciones de probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo supuestas por  $(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))_{g \in \{0, 1\}}$  y (2)  $(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))$  es un equilibrio de la elección del periodo dos, dado  $g$  para  $g \in \{0, 1\}$ . Una secuencia de la política de equilibrio es la que podría surgir potencialmente en el equilibrio político. De modo más preciso,  $\{(t_1^*, T_1^*, g^*), \pi_2^*\}$  es una secuencia de la política de equilibrio si existe un equilibrio político  $\{(\gamma_1, \alpha_1(\cdot)), (\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))_{g \in \{0, 1\}}\}$  tal que  $(t_1^*, T_1^*, g^*)$  radique en la distribución de probabilidad con respecto a las políticas del primer periodo generadas por ese equilibrio político y que  $\pi_2^*$  sea la distribución de probabilidad en relación con las decisiones políticas del segundo periodo generadas por el equilibrio político cuando la decisión de inversión pública es  $g^*$ . Resulta directo mostrar un equilibrio político y, en consecuencia, una secuencia de las políticas de equilibrio<sup>15</sup>.

## III. Análisis de las secuencias de las políticas de equilibrio

Esta sección investiga las propiedades de las secuencias de políticas que surgen del equilibrio político. Comenzamos observando que cierto tipo de propiedad de eficiencia emerge de inmediato del hecho de que los responsables de formular las políticas sean ciudadanos que maximizan la utilidad.

PROPOSICIÓN 1: *Dejemos que  $\{(t_1^*, T_1^*, g^*), \pi_2^*\}$  sea una secuencia de las políticas de equilibrio y dejemos que  $\{(\gamma_1, \alpha_1(\cdot)), (\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))\}_{g \in \{0, 1\}}$  sea el equilibrio político vinculado. Por lo tanto, (1) si  $\gamma_{1j} = 1$  para algún  $j \in \mathcal{N}$ , no hay ningún  $((t_1, T_1, g)) \in Z_1$ , tal que*

$$V_i((t_1, T_1, g), \pi_2(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot), g)) > V_i(t_1^*, T_1^*, g^*), \pi_2^*(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot), g^*))$$

*para todo  $i \in \mathcal{N}$ ,*

*y (2) si  $(t_2^*, T_2^*) \in \Delta(\pi_2^*)$ , no haya  $(t_2, T_2) \in Z_2(g^*)$  tal que*

*para todo  $i \in \mathcal{N}$*

La parte (1) establece que si, al menos, un ciudadano ingresa a los comicios del primer periodo con una probabilidad de uno, entonces, dependiendo de si las decisiones políticas del segundo periodo sean tomadas en un proceso democrático y que los equilibrios de los comicios de segundo periodo sean  $(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot))_{g \in \{0, 1\}}$  no existe una decisión alternativa de políticas del primer periodo que otorgue más utilidad esperada a cada ciudadano. Esto se deduce de que las decisiones políticas del primer periodo resulta óptima para algunos responsables de formular las políticas del primer periodo. La parte (2) establece que no hay decisión alternativa de políticas del segundo periodo que, dada la decisión en materia de inversión pública, otorgue más utilidad del segundo periodo a cada ciudadano. La advertencia de que, al menos, un ciudadano se postule no es necesaria, puesto que el resultado por defecto es óptimo de Pareto en el segundo periodo.

La proposición 1 es igual a un resultado (Proposición 10) que se encuentra en Besley y Coate (1997), y es una consecuencia natural de incluir la utilidad del responsable de formular las políticas en la evaluación de eficiencia. Aun así, no supone que las secuencias de las políticas de equilibrio sean eficientes en el sentido usual que les otorgan los economistas. Las nociones estándares de eficiencia económica se definen sin aludir al proceso de formulación de políticas y sin considerar las limitaciones institucionales que delimitan las decisiones reales. En este sentido, una secuencia de políticas será eficiente si no existe ninguna otra secuencia de políticas tecnológicamente viable que haga que todos los ciudadanos estén mejor. No hay garantía alguna de que las secuencias de políticas sean eficientes en este sentido.

Reflejamos esto concentrándonos en la decisión en términos de inversión pública. Suponemos que la inversión pública es un *potencial de mejora paretiana*, ya que para cualquier secuencia de políticas  $\{(t_{1'} T_{1'} 0), \pi_2\}$  existe una secuencia alternativa de políticas  $\{(t'_{1'} T'_{1'} 1), \pi'_2\}$  tal que  $V_i((t'_{1'} T'_{1'} 1), \pi'_2) > V_i((t_{1'} T_{1'} 0), \pi_2)$  para todo  $i \in \mathcal{N}$ . Entonces, identificaremos tres motivos por los cuales la inversión podría no efectuarse en un equilibrio político.

Comenzaremos con un resultado de referencia que establece una condición suficiente para que la inversión sea implementada en el equilibrio político.

PROPOSICIÓN 2: *Dejemos que  $\{(t^*_{1'} T^*_{1'} g^*), \pi^*_2\}$  sea una secuencia de las políticas de equilibrio y que  $\{(\gamma_{1'} \alpha_1(\cdot)), (\gamma^s_2 \alpha^s_2(\cdot))_{g \in \{0, 1\}}\}$  sea el equilibrio político asociado. Supongamos que para todo  $j \in \Delta(r_1(\gamma_{1'} \alpha_1(\cdot)))$  y  $k \in \Delta(r^{1/2}(\gamma^{1/2}_2 \alpha^{1/2}_2(\cdot)))$ ,*

$$(t_{2j}(1), T_{2j}(1)) = (t_{2k}(1), T_{2k}(1)).$$

*Entonces, si  $\gamma_{1j} = 1$  para algunos  $j \in \mathcal{N}$  y la inversión pública es potencial de mejora paretiana,  $g^* = 1$ .*

PRUEBA: Ver Anexo.

La condición clave es que los responsables de formular las políticas del primer periodo anticipen que, si efectúan la inversión, el responsable de formular las políticas del segundo periodo elegiría con exactitud la misma política que ellos. Si la inversión es potencial de mejora paretiana, existe (por definición) una forma de redistribuir las ganancias, de modo que todas las personas se beneficien. Así, un responsable de formular las políticas que sabe que alguien que comparte sus preferencias en materia de políticas gobernará durante el próximo periodo está seguro de que la redistribución, que es necesaria para que la inversión valga la pena para él, vendrá. Los siguientes ejemplos muestran cómo la inestabilidad política puede provocar que quien hoy ocupa el cargo renuncie a la inversión.

*Ejemplo 1:* Supongamos que la población está equitativamente dividida en dos tipos de capacidad: baja y alta. Permitamos que  $\mathcal{N}_L$  indique el conjunto de personas con capacidad baja y que  $\mathcal{N}_H$  el conjunto de personas con capacidad alta. Pensemos que a las personas solo les importa su consumo y que son neutrales al riesgo, de manera que  $u(x, \ell) = x$ . Dejemos que  $a_L$  indique la capacidad del primer periodo de las personas con capacidad

baja y que  $a_H (>a_L)$ , la de las personas con capacidad alta. Si la inversión no se ejecuta, las capacidades del segundo periodo de las personas igualan a las del primer periodo. Si se realiza, aumenta la capacidad de las personas con capacidad alta. Formalmente,  $a_{2i} (1) = a_H + \delta$  para  $i \in \mathcal{N}_H$ , mientras que  $a_{2i} (1) = a_L$  para  $i \in \mathcal{N}_L$ . Creemos que  $\delta/2 > C/N$ , lo que supone que la inversión pública es potencial de mejora paretiana.

Ahora demostramos la existencia de una secuencia de las políticas de equilibrio en la que la inversión no se realiza. Comenzamos describiendo los equilibrios de las elecciones del segundo periodo. Nótese primero que si un ciudadano con capacidad alta es elegido para ocupar un cargo en el periodo dos, optará por la recaudación cero, independientemente de la decisión en materia de inversión pública, lo que implica que  $(t_{2H} (1), T_{2H} (1)) = (t_{2H} (0), T_{2H} (0)) = (0, 0)$ . Una persona con capacidad baja elegirá una tasa impositiva del 100 % y, en consecuencia,  $(t_{2L} (1), T_{2L} (1)) = (1, \bar{a} + \delta/2)$  y  $(t_{2L} (0), T_{2L} (0)) = (1, \bar{a})$ , donde  $\bar{a} = (a_L + a_H)/2$  es la capacidad media del primer periodo.

Por lo tanto, sin considerar la decisión en materia de inversión pública, existe un equilibrio de las elecciones del segundo periodo, en el que una persona con capacidad baja compite contra una persona con capacidad alta, y todos los ciudadanos votan a favor de los candidatos que comparten su capacidad (es sencillamente para verificar que la entrada valga la pena y que ningún otro candidato ingresará). En este equilibrio, cada candidato es elegido con  $1/2$  probabilidad. Cuando  $g = 0$ , la distribución de la probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo generadas por ese equilibrio selecciona  $(1, \bar{a})$  con  $1/2$  probabilidad y  $(0, 0)$  con  $1/2$  probabilidad. Cuando  $g = 1$ , la distribución de probabilidad selecciona  $(1, \bar{a} + \delta/2)$  con  $1/2$  probabilidad y  $(0, 0)$  con  $1/2$  probabilidad.

En cuanto a las elecciones del periodo uno, observamos que un ciudadano con capacidad baja establecerá una tasa impositiva del 100 % si es elegido; el único interrogante es si efectuará la inversión. Es simple demostrar que no introducirá la inversión si  $\delta/4 < C/N$ . En consecuencia, con esta premisa, un ciudadano con capacidad baja seleccionará la política del primer periodo  $(1, \bar{a}, 0)$ . Un ciudadano con capacidad alta siempre establecería una tasa impositiva de cero y siempre realizaría la inversión; de ese modo,

seleccionaría  $(0, -C/N, 1)$  como la política del primer periodo. Se deduce un equilibrio de la elección del periodo uno, en el que una única persona con capacidad baja compite contra una única persona con capacidad alta, y todos los ciudadanos votan a favor de los candidatos que comparten su capacidad. En este equilibrio, cada candidato es elegido con  $\frac{1}{2}$  probabilidad. Si pensamos que  $\delta/4 < C/N$ , la distribución de probabilidad con respecto a las políticas del primer periodo generadas por este equilibrio selecciona  $(1, \bar{a}, 0)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(0, -C/N, 1)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad.

Por lo tanto, si  $\delta/4 < C/N$ , existe una secuencia de las políticas de equilibrio que involucra a las decisiones políticas del periodo uno  $(1, \bar{a}, 0)$  y una distribución de probabilidad en relación con las políticas del segundo periodo que selecciona  $((1, \bar{a}))$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(0, 0)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad.

En este ejemplo, la inversión perjudica al responsable de formular las políticas del primer periodo en el periodo uno, lo que requiere de una compensación del periodo dos si es inducido a hacerla. Esa compensación será próxima si una persona con preferencias similares es elegida para el cargo, pero no en caso contrario. Así, la posibilidad de que una persona con preferencias contrarias sea elegida lo disuade de realizar la inversión<sup>16</sup>. De esta forma, la rotación política puede inducir a los responsables de formular las políticas a resistirse a hacer inversiones públicas que suponen costos a corto plazo si las ganancias futuras dependen de las acciones de los futuros responsables de formular las políticas. Este es un problema general que, probablemente, se presente en muchas decisiones públicas. Toda política que tenga costos a corto plazo y beneficios a largo plazo que no se acumulan de manera uniforme puede no efectuarse por esa razón.

Ahora nos concentramos en las inversiones públicas en las que, a diferencia de este ejemplo, las compensaciones por manipular impuestos y transferencias no son necesarias para lograr ganancias de Pareto —todos los ciudadanos se benefician de la inversión siempre que la tasa impositiva no aumente y que la garantía no disminuya—. En la búsqueda de una definición formal, primero desarrollamos la idea de una distribución de probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo que dominan a otras porque involucran tasas impositivas más bajas y garantías más altas. Así, para cualquier  $(t_2, T_2) \in Z_2(0)$ , dejemos que  $\Psi(t_2, T_2)$  indique el conjunto

de pares de políticas del segundo periodo en  $Z_2(1)$  para el que la garantía de ingreso sea, al menos, igual de alta, pero la tasa impositiva no sea más alta. Decimos que la distribución de probabilidad  $\pi'_2: Z_2(1) \rightarrow \mathbb{R}_+$  domina la distribución de probabilidad  $\pi_2: Z_2(0) \rightarrow \mathbb{R}_+$  si: (1) para cada  $(t'_2, T'_2) \in \Delta(\pi'_2)$  existe  $(t_2, T_2) \in \Delta(\pi_2)$  tal que  $(t'_2, T'_2) \in \Psi$ , y (2) para todo  $(t_2, T_2) \in \Delta(\pi_2)$ ,

$$\pi_2(t_2, T_2) \leq \sum_{(t'_2, T'_2) \in \Psi(t_2, T_2)} \pi'_2(t'_2, T'_2).$$

La primera parte de la definición establece que cada par de políticas del segundo periodo seleccionado por  $\pi'_2$  supone una tasa impositiva más baja y una garantía más alta que *cierto* par de políticas elegido por  $\pi_2$ . La segunda dice que, para cada par de políticas del segundo periodo seleccionado por  $\pi_2$ , la distribución dominante  $\pi'_2$  selecciona un par de políticas que involucre una tasa impositiva más baja y una garantía más alta con igual o mayor probabilidad. Si la inversión se realiza en el periodo uno y la distribución de probabilidad asociada con respecto a las políticas del segundo periodo domina a aquella que hubiera ocurrido ante la ausencia de la inversión, la utilidad esperada para cualquier ciudadano  $i$  en el periodo dos no puede disminuirse. Como un final preliminar, dejemos que  $Z_2^*(g) (\subset Z_2(g))$  indique el conjunto de decisiones políticas del periodo dos que no son estrictamente Pareto dominantes<sup>17</sup>.

Ahora definimos la inversión pública y decimos que es *sencillamente una mejora de Pareto* si para cada secuencia  $\{(t_1, T_1, 0), \pi_2\}$  con  $\Delta(\pi_2) \subset Z_2^*(0)$  existe  $(t'_1, T'_1, 1) \in Z_1$  tal que si  $\pi'_2$  domina a  $\pi_2$ , entonces  $V_i(t'_1, T'_1, 1, \pi'_2) > V_i(t_1, T_1, 0, \pi_2)$  para todo  $i \in \mathcal{N}$ . Esta definición exige que para cualquier secuencia de políticas determinada, en la que la inversión no se realiza, exista un modo de financiar la inversión que hace que todos los ciudadanos estén mejor para todas las distribuciones de probabilidad dominantes con respecto a los pares de políticas del segundo periodo<sup>18</sup>. El requisito de que la inversión sea una mejora de Pareto para todas las distribuciones dominantes es lo que la diferencia de la definición anterior e incorpora la idea de que ninguna redistribución es necesaria para lograr una mejora.

En el Ejemplo 1, la inversión no era sencillamente una mejora de Pareto. Consideremos la secuencia de la política que involucra una decisión de políticas del primer periodo  $(1, \bar{\pi}, 0)$  y una decisión de políticas del

segundo periodo (0, 0) con probabilidad uno. Toda distribución de probabilidad dominante con respecto a  $Z_2$  (1) también debe seleccionar (0, 0) con probabilidad uno. Por lo tanto, no hay forma de financiar la inversión del primer periodo de tal manera que haga que las personas con capacidad baja estén mejor con respecto a todas las distribuciones de probabilidad dominantes.

Sería más optimista que las inversiones que sencillamente son mejoras de Pareto sean elegidas en equilibrio político. El próximo resultado proporciona algunas condiciones para que este sea el caso.

PROPOSICIÓN 3: *Dejemos que  $\{(t^*_1, T^*_1, g^*), \pi^*_2\}$  sea una secuencia de las políticas de equilibrio y dejemos que  $\{(\gamma^s_1, \alpha^s_1(\cdot)), (\gamma^s_2, \alpha^s_2(\cdot))\}_{s \in \{0,1\}}$  sea el equilibrio político vinculado. Supongamos que (1)*

$$r_2(\gamma^0_2, \alpha^0_2(\cdot)) = r_2(\gamma^1_2, \alpha^1_2(\cdot)),$$

$$\text{y (2) para todo } i \in \Delta(r_2(\gamma^1_2, \alpha^1_2(\cdot))),$$

$$(t_{2i}(1), T_{2i}(1)) \in \Psi(t_{2i}(0), T_{2i}(0)).$$

*Entonces, si  $\gamma_{1j} = 1$  para algunos  $j \in \mathcal{N}$  y la inversión pública es sencillamente una mejora de Pareto,  $g^* = 1$ .*

PRUEBA: *Ver Anexo.*

Esta proposición debilita la condición de estabilidad política completa de la Proposición 2, lo que exige que la inversión no afecte la distribución de probabilidad con respecto a los responsables futuros de formular las políticas o hacer que seleccionen un par de políticas que impliquen una tasa impositiva más alta o una garantía más baja. Ambas condiciones fueron satisfechas en el Ejemplo 1. Sin embargo, estas condiciones son fuertes. Nuestros próximos dos ejemplos representan casos en los que las condiciones (1) y (2) de la proposición fallan, por lo que no se realizan inversiones que son sencillamente una mejora de Pareto. Los ejemplos están muy estilizados, ya que intentan dar casos puros de cada violación.

*Ejemplo 2:* La población se divide en tres grupos de personas: los tipos altos, los tipos bajos y los móviles. Dejemos que  $\mathcal{N}_H$  indique el conjunto de tipos altos;  $\mathcal{N}_L$  el conjunto de tipos bajos y  $\mathcal{N}_M$  el conjunto de móviles.

Supongamos que  $\#N_L + \#N_M = \#N_H$  y que  $\#N_M < N/3$ . Las preferencias son  $u(x, \ell) = x$ . Los tipos altos y bajos tienen capacidades  $a_H$  y  $a_L$  en ambos periodos, en los que  $a_H > a_L$ . De este modo, ninguno de estos grupos recibe un beneficio directo de la inversión pública. Los móviles tienen capacidad  $a_L$  en el primer periodo, pero si la inversión se realiza, su capacidad es  $a_L + \delta$  en el periodo dos. Asumimos que la ganancia para los móviles es tal que  $N(a_H - a_L)/2(N - \#N_M) < \delta < 3(a_H - a_L)/4$ . Asimismo, suponemos que la inversión no tiene costos ( $C = 0$ ), lo que implica que la inversión es sencillamente una mejora de Pareto<sup>19</sup>.

De nuevo demostraremos la existencia de una secuencia de las políticas de equilibrio, en la que la inversión no se hace. Al inicio del periodo dos, un responsable de formular las políticas del tipo bajo establecería una tasa impositiva del 100 %, ya sea que la inversión se realice o no, es decir,  $(t_{1L}(0), T_{2L}(0)) = (1, \bar{a})$  y  $(t_{2L}(1), T_{2L}(1)) = (1, \bar{a} + (\#N_M/N) \cdot \delta)$ , donde  $\bar{a} = (a_L + a_H)/2$ . Un responsable de formular las políticas con capacidad alta elegiría una recaudación cero, de manera que  $(t_{2H}(g), T_{2H}(g)) = (0, 0)$  para  $g \in \{0, 1\}$ . Si no se realiza la inversión, los móviles comparten las preferencias de los tipos bajos y, en consecuencia,  $(t_{2M}(0), T_{2M}(0)) = (1, \bar{a})$ . No obstante, si se ejecuta la inversión del primer periodo, con nuestras suposiciones sobre  $\delta$ , los móviles no desearán ninguna recaudación redistributiva, lo que supone que  $(t_{2M}(1), T_{2M}(1)) = (0, 0)$ .

Se deduce que si no se lleva adelante la inversión, habrá un equilibrio de los comicios del segundo periodo, en el que un candidato con capacidad baja y un candidato con capacidad alta empatarán. El primero recibe el apoyo tanto de los ciudadanos con capacidad baja como de los móviles, mientras que los ciudadanos con capacidades altas votarán al candidato con capacidad alta. La distribución de la probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo es  $(1, \bar{a})$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(0, 0)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad. Sin embargo, cuando la inversión se realiza, hay un equilibrio de los comicios del segundo periodo en el que un único candidato con capacidad alta se postula sin oposición. Ningún móvil tiene un incentivo para entrar, dado que comparten las mismas preferencias en materia de políticas que los ciudadanos con capacidad alta. Los ciudadanos con capacidad baja perderían sin duda, si ingresaran. La distribución de probabilidad con respecto a las políticas

del segundo periodo generadas por este equilibrio selecciona  $(0, 0)$  con probabilidad 1.

En el periodo uno, un responsable de formular las políticas con capacidad baja establecería una tasa impositiva del 100 %; la única pregunta es si efectúa la inversión. Esto depende de cómo afecte la utilidad del segundo periodo de los tipos bajos. Si se hace la inversión, la compensación esperada de los tipos bajos es  $a_L$ , mientras que si no se realiza, esa compensación es  $(3 a_L + a_H)/4$ . De esta forma, un responsable de formular las políticas que tiene capacidad baja elegiría  $(1, \bar{\alpha}, 0)$ . Un responsable de formular las políticas que tiene capacidad alta seleccionaría  $(0, 0, 1)$ , por lo que no recaudaría y realizaría la inversión. Un móvil optaría por  $(1, \bar{\alpha}, 1)$  y establecería una tasa impositiva del 100 % y también efectuaría la inversión.

Ahora resulta sencillo encontrar un equilibrio de dos candidatos de las elecciones del primer periodo que implique una competencia del tipo bajo contra una del tipo alto. Los tipos bajos y los móviles votan a favor del candidato con capacidad baja, mientras que los votantes que tienen capacidad alta votan al candidato con capacidad alta. El comportamiento electoral anticipado es tal que si un móvil ingresa a la carrera por el poder, se esperaría que gane el candidato con capacidad alta. Con el fin de verificar que los móviles prefieren el tipo bajo con respecto al tipo alto, nótese que con este último, la utilidad durante la vida de un móvil es  $2_{aL} + \delta$ , mientras que la de un tipo con capacidad baja es  $3_{aH}/4 + 5_{aL}/4$ . El primero es más alto que el segundo, según nuestra suposición sobre  $\delta^{20}$ .

Por lo tanto, existe una secuencia de políticas de equilibrio con las decisiones políticas del periodo uno  $(1, \bar{\alpha}, 0)$  y una distribución de probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo que selecciona  $(1, \bar{\alpha})$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(0, 0)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad.

En este ejemplo, el responsable de formular las políticas del primer periodo no ejecuta la inversión, aun cuando nadie se vería afectado por ella, porque es segura una pérdida de control. Los beneficiarios de la inversión cambian lealtad y «asociación» con sus exaliados políticos, lo que elimina la posibilidad de que un ciudadano que comparte las preferencias del responsable de formular las políticas del primer periodo sea elegido en el

periodo dos. De este modo, se viola la condición (1) de la Proposición 3. La idea básica acerca de que los actuales responsables de formular las políticas pueden distorsionar las actuales políticas para influir en la identidad de los futuros responsables de formular las políticas parecería ser bastante general; los ensayos de Aghion y Bolton (1990), y Milesi-Ferretti y Spolaore (1994) representan otras aplicaciones posibles.

*Ejemplo 3:* Supongamos que la población se divide en tres grupos: los pobres, la clase media y los ricos. Dejemos que  $\mathcal{N}_R, \mathcal{N}_M, \mathcal{N}_P$  indiquen los conjuntos de personas de las clases altas, media y baja, respectivamente. Pensemos que la cantidad de ciudadanos pobres es igual a la cantidad de ciudadanos de la clase media y alta, es decir,  $\#\mathcal{N}_P = \#\mathcal{N}_M + \#\mathcal{N}_R$ . Imaginemos que las preferencias de las personas adoptan la siguiente forma:  $u(x, l) = x - l^2/2$ . Permitamos que  $a_j$  indique la capacidad del primer periodo de las personas en la clase social  $J$  ( $J \in \{P, M, R\}$ ) y asumamos que  $a_P < a_M < a_R$ . La inversión pública aumenta la capacidad de cada persona de clase media en  $\delta \in (0, a_R - a_M)$ , pero no afecta las capacidades de las personas ricas o pobres. Nuevamente, la inversión pública no tiene costos, lo que implica sencillamente una mejora de Pareto.

Demostremos la existencia de un equilibrio político en el que la inversión no se lleva adelante. Con el fin de esclarecer las políticas del segundo periodo que serían seleccionadas por cada tipo de ciudadano, obsérvese que, con esta función de utilidad, la oferta de trabajo,  $y$ , por lo tanto, los ingresos, solo dependen de  $t$ . En consecuencia, si  $(t_2, T_2) \in Z_2(g)$ , entonces  $T_2 = t_2 \cdot \bar{y}(t_2, g)$ , donde  $y(t_2, g)$  es el ingreso medio del segundo periodo cuando la tasa impositiva es  $t_2$  y la decisión de inversión es  $g$ . Así, la optimización en (4) se simplifica a  $t_{2i}(g) = \operatorname{argmax} v(t_2, t_2 \cdot \bar{y}(t_2, g), a_{2i}(g))$ . Mediante el uso del teorema de la envolvente, obtenemos la siguiente condición de primer orden:

$$\bar{y}(t_2, g) - y(t_2, a_{2i}(g)) + t_2 \cdot \delta \bar{y}(t_2, g) / \delta t_2 \leq 0 \quad (=0 \quad \text{si } t_2 > 0).$$

Dado  $y(t, a) = (1 - t) a^2$ , las tasas impositivas óptimas de los tres tipos de ciudadanos pueden ser resultados de la siguiente manera:

$$t_{2j}(g) = \max\left(0, \frac{A(g) - a_{2j}(g)^2}{(2A(g) - a_{2j}(g)^2)}\right)$$

$$J \in \{P, M, R\},$$

donde  $A(g) = [\#\mathcal{N}_P a_{2P}(g)^2 + \#\mathcal{N}_M a_{2M}(g)^2 + \#\mathcal{N}_R a_{2R}(g)^2]/N$ . De esta forma, un ciudadano pobre elige una tasa impositiva positiva, mientras que una persona rica opta por la recaudación cero. Una persona de clase media podría elegir una tasa impositiva de cero o positiva, según los parámetros.

Independientemente de la decisión en materia de inversión pública, hay un equilibrio de la elección del segundo periodo, en las que una persona pobre se postula y empata con una de clase media. Los ciudadanos pobres votan por el candidato pobre, y el candidato de la clase media recibe el apoyo de las clases media y alta. El comportamiento electoral anticipado es tal que, en una elección con tres candidatos, uno de cada uno de los grupos, o bien el candidato pobre ganaría o bien empataría con el candidato de la clase media, garantizando así que ningún ciudadano rico tuviese un incentivo para entrar. Cuando la decisión en términos de inversión pública es  $g$ , la distribución de probabilidad con respecto a las políticas del segundo periodo generadas por este equilibrio selecciona  $(t_{2M}(g), t_{2M}(g) \cdot \bar{y}(t_{2M}(g), g))$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(t_{2P}(g), t_{2P}(g) \cdot \bar{y}(t_{2P}(g), g))$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad.

En las decisiones del periodo uno, primero observemos que, dado que la inversión no es costosa,  $(t_{1j}, T_{1j}) = (t_{2j}(0), T_{2j}(0))$  para todos los tipos  $J \in \{P, M, R\}$ . Si la inversión se realiza o no depende de su efecto en las decisiones políticas del periodo dos. Al aumentar las capacidades de la clase media para generar ingresos, la inversión incrementa el ingreso medio del segundo periodo con cualquier tasa impositiva positiva. Esto implica que cualquier tasa impositiva determinada produce una garantía mayor. También eleva la tasa impositiva que un candidato pobre elegiría y, siempre que  $t_{2M}(0) > 0$ , reduce la tasa por la que optó un candidato de clase media.

La clase media se beneficia directamente de la inversión en el periodo dos. Si bien existe un costo para esta clase en términos de una tasa impositiva más alta si se elige un candidato pobre, puede demostrarse con facilidad

que esto nunca es suficiente para superar a los beneficios directos de la inversión. Así, el responsable de formular las políticas de la clase media siempre invertiría. Un responsable de formular las políticas de la clase alta debe sopesar el aumento en la tasa impositiva elegida por el candidato pobre del segundo periodo con respecto a los beneficios de un ingreso medio más alto de ese mismo periodo, así como las reducciones en la tasa impositiva elegida por el candidato de la clase media. Un responsable de formular las políticas de la clase baja considera la garantía más alta si el candidato pobre es elegido contra una garantía (posiblemente) más baja si triunfa el candidato de clase media. Esto último requiere  $t_{2M}(1) \cdot \bar{y}(t_{2M}(1), 1) < t_{2M}(0) \cdot \bar{y}(t_{2M}(0), 0)$ . Si no se satisface esta desigualdad, la inversión es claramente deseable desde el punto de vista de un responsable de formular las políticas de clase baja.

En la economía, la fracción de personas de clase media es crucial para saber si un candidato pobre desearía renunciar a la inversión y si un candidato rico desearía efectuarla. Cuando  $\#\mathcal{N}_M/N$  es pequeño, las ganancias para el pobre en términos de aumento del ingreso medio son reducidas, pero perduran los costos en lo referente a una menor redistribución. Para un responsable de formular las políticas de clase alta, cuando  $\#\mathcal{N}_M/N$  es pequeño, los costos con respecto a un aumento en la tasa impositiva óptima del segundo periodo para un candidato pobre se tornan ínfimos, pero los beneficios en términos de una reducción de la tasa impositiva óptima de la clase media permanecen. Esto arroja el siguiente resultado.

LEMA 1: *Supongamos que  $(a_p^2 + a_R^2)/2 > a_M^2$ . Entonces, existe  $\hat{\lambda} > 0$  tal que un responsable de formular políticas de la clase baja del primer periodo renunciaría a la inversión y un responsable de formular políticas de la clase alta durante el mismo periodo la efectuaría si  $\#\mathcal{N}_M/N < \hat{\lambda}$ .*

PRUEBA: Ver Anexo.

Así, si  $\#\mathcal{N}_M/N$  es pequeño, hay un equilibrio de las elecciones del primer periodo que involucra a un candidato de clase media que compite contra un candidato pobre. Las personas de las clases alta y media votan a favor del candidato de clase media, mientras que los pobres votan al candidato de la clase baja. Cada candidato es elegido con  $\frac{1}{2}$  probabilidad. La distribución de probabilidad con respecto a las políticas del primer periodo

generadas por este equilibrio selecciona  $(t_{2M}(0), t_{2M}(0) \cdot y(t_{2M}(0), 0), 1)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad y  $(t_{2P}(0), t_{2P}(0) \cdot y(t_{2P}(0), 0), 0)$  con  $\frac{1}{2}$  probabilidad. En este caso, hay una secuencia de las políticas de equilibrio con las decisiones políticas del periodo uno  $(t_{2P}(0), t_{2P}(0) \cdot y(t_{2P}(0), 0), 0)$  y las decisiones políticas del segundo periodo de  $(t_{2P}(0), t_{2P}(0) \cdot y(t_{2P}(0), 0))$  y  $(t_{2M}(0), t_{2M}(0) \cdot y(t_{2M}(0), 0))$  con igual probabilidad.

En este ejemplo, el responsable de formular las políticas del primer periodo no realiza la inversión porque cambia las preferencias en materia de políticas de un futuro responsable de formular las políticas en detrimento de quien hoy ocupa el cargo. Específicamente, lo induce a preferir una garantía más baja, que viola la condición (2) de la Proposición 2. De nuevo, la idea básica de que las políticas actuales podrían ser manipuladas para influenciar las elecciones de los futuros líderes parecería ser bastante general; el ensayo de Persson y Svensson (1989) representaría otra aplicación.

Conjuntamente, los tres ejemplos reflejan la importancia de las políticas futuras para las elecciones actuales. En el primer ejemplo, se necesita la compensación futura para que amerite la inversión para el actual titular del cargo. En el segundo y en el tercero, la endogeneidad de las consecuencias políticas futuras impulsa los resultados. En estos últimos ejemplos, es clave que la inversión pública altere las preferencias de los ciudadanos para la futura recaudación redistributiva. Los argumentos que aquí se exponen son relevantes cuando las políticas actuales alteran las preferencias de los ciudadanos con respecto a las políticas futuras. Es poco probable que sean relevantes para proyectos pequeños. Para aplicarlos a los bienes públicos que generan beneficios de consumo futuros, necesitaríamos suposiciones bastante más sólidas sobre las preferencias, de manera que los beneficios puedan alterar las preferencias de los ciudadanos sobre otros tipos de políticas.

Los tres ejemplos suponen que la inversión pública beneficia desproporcionadamente a un grupo particular. Esto podría indicar que los programas con beneficios uniformes serían implementados eficientemente. Sin embargo, dado que el equilibrio político tiende a no ser único en un modelo de ciudadano-candidato, no hay ninguna proposición de eficiencia disponible para el caso de beneficio uniforme.

Esto se debe a que los ciudadanos pueden anticipar un equilibrio político futuro diferente cuando se ejecuta una inversión. Esto puede ser cierto aun si la distribución de los beneficios implica que exista un equilibrio político similar con la inversión. Por consiguiente, la condición (1) de la Proposición 3 puede fallar debido al modo en que los ciudadanos anticipan que los resultados políticos futuros cambiarán. Si bien el Ejemplo 2 parece ser un caso más convincente de la falla de esta condición (ya que no se apoya en los múltiples equilibrios políticos), queda claro que la prognosis de los resultados generales de eficiencia en los modelos dinámicos del equilibrio político es aún más pobre de lo que pueden indicar los ejemplos antes mencionados.

#### **IV. Discusión**

Los resultados no dejan duda alguna de que las inversiones públicas que satisfacen los criterios estándares de eficiencia no necesariamente serán adoptadas en el equilibrio político. Sin embargo, a la luz del resultado de eficiencia de la Proposición 1, no queda claro si deberían ser consideradas «fallas políticas» o si las definiciones tecnológicas de la eficiencia deberían cuestionarse.

A pesar del uso generalizado del término «falla política» en los trabajos sobre elección pública, resulta difícil encontrar una definición precisa de esta idea. Parece deseable tener una definición que compare lo más estrechamente posible la definición usual de falla de mercado. Por lo tanto, recordemos el análisis clásico de la eficiencia de mercado. Primero, se caracteriza el conjunto de distribuciones eficientes (en términos gráficos, la frontera de posibilidades de utilidad). Esta es una noción netamente tecnológica de la eficiencia, dado que la frontera solo depende de las preferencias y de las tecnologías de la economía. El segundo paso demanda un modelo, como el desarrollado por Arrow-Debreu, para especificar cómo los mercados asignan los recursos. Por consiguiente, la idea de la falla de mercado proviene de observar que, en ciertas condiciones, los mercados no tienen como consecuencia asignaciones que están en la frontera. El término «falla» se justifica gracias a la observación de que, en principio, todos los ciudadanos podrían estar mejor.

Con el propósito de brindar una definición análoga de falla política, uno debe comenzar, de manera similar, definiendo el conjunto de asignaciones de utilidad tecnológicamente viables. Esto debería reflejar los instrumentos de políticas disponibles. Por ejemplo, no es razonable atar la democracia representativa a los estándares de lo que podría lograrse si los impuestos y las transferencias de suma fija estuvieran disponibles, mientras se restringe a los responsables de formular las políticas a usar solo una recaudación de distorsión o uniforme<sup>21</sup>. En la segunda etapa, se modelan las instituciones políticas con foco en si las decisiones políticas de equilibrio resultan en asignaciones de utilidad en la frontera. Por analogía con los mercados, una falla política surge cuando las decisiones políticas de equilibrio abandonan la posibilidad de las decisiones políticas viables y de mejora de Pareto.

Según este estándar, la no implementación de inversiones públicas que podrían ser potencial de mejora paretiana, que fueron descritas en la sección anterior, representa una falla política; si no se implementa esa inversión, existirá una secuencia de las políticas de mejora de Pareto. No hay conflicto alguno entre este descubrimiento y la Proposición 1, dado que el resultado solo establece que, según si las políticas del segundo periodo son elegidas a través del proceso democrático, no existen elecciones alternativas del primer periodo que puedan aumentar las utilidades esperadas de todos los ciudadanos. De este modo, si no se realiza una inversión pública potencial de mejora paretiana, debe ser porque las elecciones de *equilibrio del segundo periodo* resultantes habrán hecho que algunos ciudadanos estuvieran peor. Así, tomar decisiones futuras en materia de políticas por medio del proceso democrático obliga a que la sociedad permanezca en el interior del conjunto de asignaciones de utilidad tecnológicamente viables.

Anticipamos dos tipos de objeciones a nuestras afirmaciones acerca de la falla política: la primera acepta nuestra definición, pero pone en duda la forma en que analizamos el asunto; la segunda discrepa de la definición. En la primera categoría, incluimos el desafío estilo Coase a nuestro análisis, que afirma que la negociación entre los ciudadanos y los responsables de formular las políticas deberían poder eliminar la ineficiencia. Resulta sencillo ver que el titular actual del cargo implementaría la inversión a cambio de que los futuros responsables de formular las políticas establezcan en el segundo periodo políticas que lo compensarían. Al

ignorar los beneficios obtenidos de la negociación, nuestro análisis podría ser considerado engañoso, al igual que Ronald Coase (1960) criticó el enfoque habitual de las externalidades en un contexto de mercado.

En respuesta, observamos que el tipo de acuerdo necesario para restaurar la política eficiente exigiría un grado significativo de *compromiso*; los futuros responsables de formular las políticas tendrían que comprometerse con las políticas que seleccionarían en el segundo periodo, y los ciudadanos tendrían que comprometerse a elegir a estas personas en el futuro. Así, el acuerdo de Coase tendría que involucrar a una fracción significativa del sistema político. No parece excesivo suponer que los costos de transacción obstaculizarían la realización de esos acuerdos<sup>22</sup>. Otra objeción al análisis es que las fallas políticas aquí identificadas podrían eliminarse si los responsables de formular las políticas fueran elegidos para dos periodos (esto surge de inmediato de la Proposición 2). Sin embargo, nuestro modelo no proporciona justificación alguna para realizar una elección para el segundo periodo. Aunque técnicamente correcta, esta crítica juzga demasiado a la estructura del modelo al pie de la letra. En realidad, la democracia se caracteriza por elecciones periódicas y no de una sola vez, por lo que nuestro modelo lo captura de la manera más simple posible. Dado que es una característica comúnmente observada del gobierno democrático, es razonable suponer que las elecciones periódicas tienen una razón de ser. Esto indica que sus beneficios superan el costo social de las distorsiones en materia de políticas que aquí se identifican. No obstante, esto es distinto a sostener que las distorsiones que hemos identificado no existen. Estas distorsiones aparecerán en cualquier sistema con elecciones periódicas, en los que las políticas gubernamentales cuyos efectos se extienden más allá de la próxima elección.

La principal objeción a nuestra definición argumenta que es insuficiente demostrar una falla política revelando que existen algunas decisiones en materia de políticas que son tecnológicamente viables que producen asignaciones de utilidad Pareto-superiores. En cambio, es tarea del analista especificar un acuerdo institucional alternativo para las decisiones en materia de formulación de políticas que, en realidad, selecciona esas decisiones políticas. Ante la ausencia de ese acuerdo, el término «falla» es engañoso. Sin duda, objeciones similares pueden

realizarse sobre la noción de falla de mercado. En particular, se necesita demostrar que el gobierno (u otras instituciones para la asignación de recursos) podría actuar mejor (ver Buchanan [1962] y Oliver Williamson [1994] para conocer discusiones similares).

En respuesta, es importante aclarar que no intentamos responder la pregunta más amplia sobre si la democracia representativa es deseable en la clase de instituciones que podría ser utilizada para tomar decisiones colectivas (aunque contestar esto constituiría una interesante agenda de investigación). Sin duda, la capacidad para implementar inversiones públicas potenciales de mejora paretiana representa solo una dimensión de este interrogante. Lo importante es alcanzar una posición consistente sobre los mercados y los gobiernos. El objetivo de nuestra definición es lograrlo. Así como la presencia de las fallas de mercado no supone el abandono del sistema de mercado, la existencia de fallas políticas no significa que debería abandonarse la democracia representativa<sup>23</sup>. De hecho, la preferencia revelada por la democracia representativa, aún más fuertemente confirmada en los últimos años, indica que los beneficios de la formulación de políticas democráticas son mayores que sus costos.

No obstante, persisten importantes razones para preguntarnos si la democracia representativa tiene como consecuencia decisiones de políticas públicas eficientes. Primero, es central para muchas cuestiones de la economía pública. Ante la ausencia de fallas políticas, las prescripciones de una economía normativa (particularmente, aquellas vinculadas con la eficiencia) pueden ser interpretadas como predicciones acerca de las reales decisiones políticas. Si las decisiones observadas en términos de políticas no equivalen a estas predicciones, entonces, en lugar de regañar a los responsables de formular las políticas por su estupidez, resulta más constructivo proporcionar explicaciones para estas elecciones (una conclusión parecida a la de Stigler, 1982). La segunda razón es más práctica: entender por qué ocurren las fallas políticas puede sugerir reformas institucionales graduales y que mejoren la eficiencia.

## **V. Comentarios finales**

Son dos los principales logros de este ensayo. Primero, ofrece una definición precisa de falla política. La noción presentada toma la definición tecnológica estándar de lo que es posible para los ciudadanos. Esgrimimos que esta es la analogía más natural con la literatura sobre fallas de mercado. Segundo, identifica tres tipos distintos de falla que surgen cuando las elecciones se repiten, aun cuando los ciudadanos miran hacia el futuro y toman decisiones de optimización. Las inversiones que con potencial de mejora paretiana pueden no ocurrir por el temor de que no se entregue la compensación necesaria para cubrir los costos actuales y porque esos proyectos puedan cambiar las identidades y/o las decisiones de política de los futuros líderes. Estas razones pueden rastrearse en el hecho de que las preferencias de las políticas se extienden al futuro, mientras que el control político no.

Reconocimos que un argumento coasiano podría esgrimirse en contra de nuestras afirmaciones sobre las fallas políticas; la negociación entre los ciudadanos sobre las políticas actuales y futuras podría eliminar las ineficiencias. Sin embargo, esto exigiría la capacidad para alcanzar acuerdos vinculantes sobre las futuras políticas, así como un foro para reconciliar el sistema político. Esta visión es demasiado utópica, dados los costos de transacción involucrados. En términos más generales, sin embargo, es preciso estudiar de qué forma las instituciones podrían evolucionar para minimizar los costos económicos asociados con las elecciones repetidas.

Queda mucho por hacer para entender acabadamente la eficiencia de la asignación de los recursos en una democracia representativa, usando el enfoque que aquí y en nuestros ensayos anteriores desarrollamos. Aún no hemos modelado las decisiones en materia de acumulación del sector privado ni el efecto que las políticas tienen en ellas. Introducir información imperfecta también parece ser una vía interesante para una futura exploración. Por último, sería atractivo incorporar otras instituciones políticas, como los grupos de presión y la toma de decisiones legislativa, al análisis.

## Anexo

### PRUEBA DE LA PROPOSICIÓN 2:

Sabemos que para algunos ciudadanos  $j \in \mathcal{N}$ ,  $(t^*_j, T^*_j, g^*)$  resuelve el problema:

$$\begin{aligned} & \text{Max } V_j(t_j, T_j, g), \pi_2(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot), g) \\ & \text{s.t. } (t_j, T_j, g) \in Z \end{aligned}$$

Supongamos que  $g^* = 0$ . Luego, dado que la inversión es potencialmente una mejora de Pareto, sabemos que existe una secuencia de políticas  $\{(t'_j, T'_j, 1), \pi'_2\}$  tal que  $V_i((t'_j, T'_j, 1), \pi'_2) > V_i((t^*_j, T^*_j, 1), \pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0))$  para todo  $i \in \mathcal{N}$ . Mostraremos que  $V_j((t'_j, T'_j, 0), \pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 1)) > V_j((t^*_j, T^*_j, 0), \pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0))$ , que contradecirá la hipótesis de que  $g^* = 0$ .

Por hipótesis, para todo  $k \in \Delta(r_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot))), (t_{2k}(1), T_{2k}(1)) = (t_{2j}(1), T_{2j}(1))$ .

Así,  $\pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 1)$  selecciona la decisión óptima de las políticas del ciudadano  $j$   $((t_{2j}(1), T_{2j}(1))$  con probabilidad uno y, por lo tanto

$$\begin{aligned} & V_i((t'_j, T'_j, 1), \pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 1)) \\ & \geq V_i((t'_j, T'_j, 1), \pi'_2) \\ & > V_j((t^*_j, T^*_j, 0), \pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0)). \end{aligned}$$

### PRUEBA DE LA PROPOSICIÓN 3:

Sabemos que para algunos ciudadanos  $j \in \mathcal{N}$ ,  $(t^*_j, T^*_j, g^*)$  resuelve el problema:

$$\begin{aligned} & \text{Max } V_j(t_j, T_j, g), \pi_2(\gamma_2^g, \alpha_2^g(\cdot), g) \\ & \text{s.t. } (t_j, T_j, g) \in Z_1 \end{aligned}$$

Supongamos que  $g^* = 0$ . Luego, dado que  $\{(t^*_j, T^*_j, g^*), \pi^*_2\}$  es una secuencia política de las políticas de equilibrio, la Propuesta 1 nos dice que  $\Delta(\pi^*_2) \subset Z^*_2$ . De esta forma, dado que la inversión es sencillamente una mejora de Pareto, sabemos que existe  $(t'_j, T'_j, 1) \in Z_1$  tal que si  $\pi'_2$  domina  $\pi^*_2$ ,  $V_i((t'_j, T'_j, 1), \pi'_2) > V_i((t^*_j, T^*_j, 0), \pi^*_2)$  para todo  $i \in \mathcal{N}$ . Mostraremos

$$\begin{aligned} & V_i((t'_j, T'_j, 1), \pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 1)) \\ & > V_j((t^*_j, T^*_j, 0), \pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0)), \end{aligned}$$

que contradecirá la hipótesis de que  $g^* = 0$ . Para hacerlo, es suficiente demostrar que  $\pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 1)$  domina a  $\pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0)$ .

Recordando la definición de dominancia de la Sección III, dos condiciones deben ser verificadas: primero, dejemos que  $(t'_2, T'_2) \in \Delta(\pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 0))$ . Luego, sabemos que existe algún  $k \in \Delta(r_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot)))$  tal que  $(t_{2k}(1), T_{2k}(1)) = (t'_2, T'_2)$ . Por hipótesis, tenemos que  $k \in \Delta(r_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot)))$  que supone que  $(t_{2k}(0), T_{2k}(0)) \in \Delta(\pi_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot)))$ . Asimismo, nuevamente por hipótesis,  $(t_{2k}(1), T_{2k}(1)) \in \Psi(t_{2k}(0), T_{2k}(0))$ . Esto establece la primera condición.

Para verificar la segunda condición, nótese que si  $(t_2, T_2) \in \Delta(r_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0))$ , entonces

$$\begin{aligned} & (r_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0)(t_2, T_2) \\ &= \sum_{k \in \{i \in \mathcal{N} \cup \{0\} : (t_{2i}(0), T_{2i}(0)) = (t_2, T_2)\}} \\ & (r_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot)))(k) \end{aligned}$$

Por lo tanto, por hipótesis, podemos escribir

$$\begin{aligned} & (r_2(\gamma_2^0, \alpha_2^0(\cdot), 0)(t_2, T_2) \\ &= \sum_{k \in \{i \in \mathcal{N} \cup \{0\} : (t_{2i}(0), T_{2i}(0)) = (t_2, T_2)\}} \\ & (r_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot)))(k) \end{aligned}$$

Pero, por hipótesis, para todo  $k \in \{i \in \mathcal{N} \cup \{0\} : (t_{2i}(0), T_{2i}(0)) = (t_2, T_2)\}$  debe ser el caso

$$(t_{2k}(1), T_{2k}(1)) \in \Psi(t_2, T_2).$$

Entonces, debemos tener

$$\begin{aligned} & \sum_{(t_2, T_2) \in \Psi(t_2, T_2)} (\pi_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot), 0)(t'_2, T'_2) \\ & \geq \sum_{k \in \{i \in \mathcal{N} \cup \{0\} : (t_{2i}(0), T_{2i}(0)) = (t_2, T_2)\}} \\ & (r_2(\gamma_2^1, \alpha_2^1(\cdot)))(k) \end{aligned}$$

Esto prueba la segunda condición.

PRUEBA DEL LEMA 1:

La idea de la prueba es tratar la fracción de las personas de clase media de la población como un parámetro y demostrar que a medida que esta fracción se reduce, (1) las ganancias para los pobres por realizar la inversión disminuyen a cero, mientras que los costos siguen siendo positivos, y (2) los costos para los ricos de realizar la inversión disminuyen a cero, mientras que los beneficios siguen siendo positivos. Entonces, el resultado se deduce de la continuidad.

Definimos  $\lambda = \#\mathcal{N}_M/N$ . Dadas nuestras suposiciones anteriores,  $\#\mathcal{N}_P/N = 1/2$  y  $\#\mathcal{N}_R/N = 1/2 - \lambda$ . Ahora definimos las variables del ejemplo como funciones de  $\lambda$ . Entonces,  $A(g, \lambda) = a_p^2/2 + \lambda(a_M + \delta g)^2 + (1/2 - \lambda)a_R^2$ ,  $t_{2P}(g, \lambda) = [A(g, \lambda) - a_p^2]/[2A(g, \lambda) - a_p^2]$ ,  $t_{2M}(g, \lambda) = \max\{0, [A(g, \lambda) - (a_M + \delta g)^2]/[2A(g, \lambda) - (a_M + \delta g)^2]\}$ , y  $\bar{y}(t, g, \lambda) = (1-t)A(g, \lambda)$ . Observemos para referencia futura que  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} A(1, \lambda) = \lim_{\lambda \rightarrow 0} A(0, \lambda) = (a_R^2 + a_p^2)/2$ ,  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2P}(1, \lambda) = \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2P}(0, \lambda) = [(a_R^2 - a_p^2)/2]/a_R^2$  y

$$\begin{aligned} & \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}(0, \lambda) \\ &= \frac{(a_R^2 + a_p^2)/2 - a_M^2}{a_R^2 + a_p^2 - a_M^2} > \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}(0, \lambda) \\ &= \max\left\{0, \frac{(a_R^2 + a_p^2)/2 - (a_M + \delta)^2}{a_R^2 + a_p^2 - (a_M + \delta)^2}\right\}. \end{aligned}$$

Usando el hecho de que  $v(t, T, a) = T + [(1-t)^2 \cdot a^2]/2$ , resulta sencillo calcular la utilidad esperada del periodo dos para los ciudadanos tipo  $J$  ( $J \in \{P, R\}$ ) como

$$\begin{aligned} & 1/2 [t_{2M}(g) \cdot \bar{y}(t_{2M}(g), g, \lambda) \\ & + (1 - t_{2M}(g))^2 \cdot a_j^2/2] \\ & + 1/2 [t_{2P}(g) \cdot \bar{y}(t_{2P}(g), g, \lambda) \\ & + (1 - t_{2P}(g))^2 \cdot a_j^2/2] \end{aligned}$$

Entonces, dejando  $\omega_{JK}(g, \lambda) = t_{2K}(g, \lambda) \cdot \bar{y}(t_{2K}(g), g, \lambda) + (1 - t_{2K}(g, \lambda))^2 \cdot a_j^2 / 2$ , para  $J \in \{P, R\}$  y  $K \in \{P, M\}$ , sabemos que un responsable de formular políticas de clase baja no realizará la inversión si  $\frac{1}{2} [\omega_{PP}(1, \lambda) + \omega_{PM}(1, \lambda)]$  es menor que  $\omega_{PP}(0, \lambda) + \omega_{PM}(0, \lambda)$ , mientras que un responsable de formular políticas de clase alta realizará la inversión si  $\frac{1}{2} [\omega_{RP}(1, \lambda) + \omega_{RM}(1, \lambda)]$  es mayor que  $\frac{1}{2} [\omega_{RP}(0, \lambda) + \omega_{RM}(0, \lambda)]$ .

Nótese que para  $J \in \{P, R\}$  y  $K \in \{P, M\}$  lo siguiente:

$$\begin{aligned} & \omega_{JK}(0, \lambda) - \omega_{JK}(1, \lambda) \\ &= (1 - t_{2K}(0, \lambda)) [t_{2K}(0, \lambda) A(0, \lambda) \\ &+ (1 - t_{2K}(0, \lambda)) a_j^2 / 2] \\ &- (1 - t_{2K}(1, \lambda)) [t_{2K}(1, \lambda) A(1, \lambda) \\ &+ (1 - t_{2K}(1, \lambda)) a_j^2 / 2] \end{aligned}$$

A partir de nuestras afirmaciones anteriores, es claro que  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{JP}(1, \lambda) = \lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{JP}(0, \lambda)$  para  $J \in \{P, R\}$ . Sin embargo,

$$\begin{aligned} & \lim_{\lambda \rightarrow 0} [\omega_{JM}(0, \lambda) - \omega_{JM}(1, \lambda)] \\ &= f_J \left( \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}^M(0, \lambda) \right) - \left( \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}^M(1, \lambda) \right) \end{aligned}$$

donde  $f_J(t) = (1 - t) [t(a_R^2 + a_P^2) / 2(1 - t)]$  para  $J \in \{P, R\}$ . Al diferenciar la función  $f_J(t)$ , obtenemos  $f'_J(t) = (a_j^2 - a_{-j}^2) / 2 - ta_{-j}^2$ ,  $J \in \{P, R\}$ , en la que  $-J = R$  cuando  $J = P$  y  $-J = P$  cuando  $J = R$ . Obsérvese que  $f'_P(t) > 0$  para todo  $t \leq (a_R^2 - a_P^2) / 2a_R^2$ . De este modo, dado el  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}(1, \lambda) < \lim_{\lambda \rightarrow 0} t_{2M}(0, \lambda) < (a_R^2 - a_P^2) / 2a_R^2$ , tenemos que  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{PM}(1, \lambda) < \lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{PM}(0, \lambda)$ . Además, tenemos que  $f'_R(t) < 0$  para todo  $t$ , lo que supone que  $\lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{RM}(1, \lambda) > \lim_{\lambda \rightarrow 0} \omega_{RM}(0, \lambda)$ . Por lo tanto, por continuidad, para  $\lambda$  lo suficientemente pequeño,  $\frac{1}{2} [\omega_{PP}(1, \lambda) + \omega_{PM}(1, \lambda)]$  es más chico que  $\frac{1}{2} [\omega_{PP}(0, \lambda) + \omega_{PM}(0, \lambda)]$ , y  $\frac{1}{2} [\omega_{RP}(1, \lambda) + \omega_{RM}(1, \lambda)]$  excede a  $\frac{1}{2} [\omega_{RP}(0, \lambda) + \omega_{RM}(0, \lambda)]$ .

## Notas

\* Título original «Sources of inefficiency in a representative democracy: a dynamic analysis», *American Economic Review*, 1998, pp. 139-156. **Primera publicación en inglés©1998, publicado por American Economic Review.** Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados**

Besley: Department of Economics, London School of Economics, Houghton Street, London WC2A 2AE; Coate: Department of Economics, University of Pennsylvania, Philadelphia, PA 19104. Los autores desean agradecer los comentarios de dos evaluadores anónimos, así como los de Avinash Dixit, Tim Groseclose, Kenneth Koford, John Lott, George Mailath, Gian Maria Milesi-Ferretti y Stephen Morris, y de los participantes de los numerosos seminarios. Besley también desea expresar su agradecimiento por la hospitalidad que le brindó el Instituto de Investigación de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Australia, donde completó el primer borrador de este ensayo.

<sup>1.</sup> A pesar de la vasta investigación en materia de elección pública, falta consenso sobre la capacidad de la democracia representativa para producir resultados eficientes. En un extremo, nos encontramos con los autores de la tradición de Chicago, como George Stigler (1982), Gary Becker (1985) y Donald Wittman (1989), quienes afirman que la competencia política provocará decisiones eficientes de políticas. En el otro, están James M. Buchanan, Gordon Tullock y sus seguidores (la «Escuela de Virginia»), quienes consideran que las «fallas políticas» son dominantes.

<sup>2.</sup> Un modelo similar, que comparte la idea básica de considerar que los candidatos que ocuparán los cargos políticos son ciudadanos, fue presentada, de manera independiente, por Martin J. Osborne y Al Slivinski (1996). Ellos acuñaron el término «ciudadanos-candidatos» para describir el enfoque.

<sup>3.</sup> Por razones que se presentan posteriormente, los problemas que identificamos tienen menos probabilidades de aplicarse a las inversiones públicas que producen beneficios de consumo futuro.

<sup>4.</sup> El presente ensayo se basa en el análisis de ineficiencia de un modelo estático que aparece en Besley y Coate (1997), que demostró cómo la competencia política no podría garantizar la elección de los responsables de formular las políticas más competentes. La información imperfecta también puede generar ineficiencias, como en Kenneth Rogoff (1990), y Stephen Coate y Stephen Morris (1995).

<sup>5.</sup> En un argumento relacionado, Guido Tabellini y Alberto Alesina (1990) muestran que, en un escenario de inestabilidad política, quienes actualmente tienen el poder político se sienten incentivados a pedir prestado a futuro (es decir, incurrir en déficits) porque pueden controlar el modo en que esos recursos son distribuidos. Ver también Amihai Glazer (1989).

<sup>6.</sup> La mayoría de los modelos existentes se basan en enfoques incompletos del proceso electoral. Persson y Svesson (1989) no ofrecen un modelo político y suponen

que los responsables actuales de formular las políticas se anticipan a los responsables futuros de formular las políticas con preferencias diferentes. Aghion y Bolton (1990), y Milesi-Ferretti y Spolaore (1994) utilizan un modelo de dos partidos con preferencias exógenas en términos de políticas. Tampoco explican cómo el partido que ocupa el poder logró alcanzarlo. Tabellini y Alesina (1990: 39) piensan que las decisiones se toman por la regla de la mayoría. Sin embargo, necesitan imponer una estructura a las preferencias para garantizar la existencia de un votante medio y deben asumir que la identidad de este cambia con el tiempo «debido a: (a) las conmociones aleatorias que sufren los costos de votar que afectan el índice de participación (...); o (b) los cambios en la elegibilidad de la población votante».

<sup>7</sup> Esto podría estar motivado, siguiendo a Geoffrey Brennan y Buchanan (1980), por una restricción constitucional para los instrumentos redistributivos. Nuestro método analítico básico podría aplicarse para cualquier conjunto determinado de instrumentos redistributivos.

<sup>8</sup> La inversión pública puede crear incentivos para que las personas se pidan prestado dinero entre ellas: un ciudadano que espera beneficiarse mucho de la inversión puede obtener ganancias al pedirle prestado a un no beneficiario en el primer periodo. Sin embargo, para centrarse directamente en la eficiencia de las elecciones públicas, evitamos las complicaciones vinculadas con la introducción de un mercado de préstamos privados.

<sup>9</sup> El modelo downsiano de formulación de políticas de dos partidos maximizadores de votos es de difícil aplicación en el contexto de este ensayo, puesto que la elección de políticas del primer periodo implica una decisión tanto de tasa impositiva como de inversión. Sin otra limitación, este modelo, en general, no logra producir una predicción en modelos bidimensionales.

<sup>10</sup> Los resultados del trabajo no se verían afectados por la suposición de que postularse para una elección tiene un costo reducido (digamos, en forma de consumo reducido).

<sup>11</sup> El modelo supone que los ciudadanos son clarividentes. Si bien se piensa que el voto miope es común en los modelos dinámicos de elección pública, no es muy satisfactorio cuando las cuestiones de eficiencia están en la agenda. Para conocer un análisis útil de los distintos «atajos» que se toman en los modelos dinámicos de elección pública, ver Per Krusell *et al.* (1997).

<sup>12</sup> Mediante el uso de la distribución de probabilidad con respecto a las decisiones políticas del periodo dos se captura cualquier aleatoriedad de los resultados políticos que surgen, por ejemplo, de la posibilidad de empates. Esta misma aleatoriedad es posible en el periodo uno, que es la razón por la cual el proceso político genera una distribución de probabilidad con respecto a las secuencias de políticas.

<sup>13</sup> El tratamiento será conciso y si el lector desea conocer más detalles, se lo remite a Besley y Coate (1997).

<sup>14</sup>. Si bien es muy poco probable que (4) tenga múltiples soluciones, resulta complejo encontrar un conjunto de condiciones simples suficientes para descartarla. Las utilizadas por Meltzer y Richard (1981) para garantizar la relación inversa entre tasas impositivas y capacidad productiva ( $u(\cdot)$  es estrictamente cóncava y satisface las condiciones de Inada, y tanto el consumo como el ocio son bienes normales) son sin duda suficiente, pero más fuertes que necesarias.

<sup>15</sup>. La proposición 1 de Besley y Coate (1997) supone que existe, al menos, un equilibrio de los comicios del periodo dos para cada nivel posible de  $g$ . Todo par de esos equilibrios (uno para ambos niveles de  $g$ ) genera un par de distribuciones de probabilidad con respecto a las decisiones políticas del segundo periodo. La proposición 1 de Besley y Coate (1997) también supone que existe un equilibrio de los comicios del periodo uno para cualquier par de distribuciones de probabilidad en relación con decisiones políticas del segundo periodo. Por lo tanto, debe existir un equilibrio político. La existencia de equilibrio en este tipo de modelo de «ciudadano-candidato» no resulta problemático porque los potenciales candidatos se enfrentan a una discreta decisión «adentro o afuera» y no a una decisión sobre qué plataforma adoptar.

<sup>16</sup>. Un argumento relacionado es esgrimido por Avinash Dixit y John Londregan (1995), quienes afirman que las decisiones eficientes del sector privado pueden ser impedidas debido a la incapacidad de los partidos políticos para comprometerse a dejar que las personas sufran pérdidas económicas y/o mantener las ganancias económicas.

<sup>17</sup>. Así,  $(t_2, T_2) \in Z_2^*(g)$  si y solo si no existe  $(t'_2, T'_2) \in Z_2(g)$  tal que  $v(t_2, T_2, a_{2i}(g)) > v(t'_2, T'_2, a_{2i}(g))$  para todo  $i \in N$ .

<sup>18</sup>. La definición también limita las comparaciones con las secuencias de políticas viables que seleccionan solo tasas impositivas Pareto no dominantes en el periodo dos [es decir, que satisfacen  $\Delta(\pi_2) \subset Z_2^*(0)$ ]. Esto, por ejemplo, elimina las comparaciones con las secuencias de políticas que establecen a  $t_2$  tan alto que las personas son disuadidas de proporcionar trabajo en el periodo dos. En ese caso, ninguna inversión, sin importar cuánto mejore la productividad, podría satisfacer los requisitos de la definición.

<sup>19</sup>. Esto no es demasiado preciso, ya que cuando se trabaja con una secuencia de políticas  $\{(t_1, T_1, 0), \pi_2\}$  tal que  $\pi_2$  seleccione  $(0, 0)$  con probabilidad uno, solo es posible encontrar un  $(t'_1, T'_1, 1)$  tal que  $\{(t'_1, T'_1, 1), \pi'_2\}$  débilmente Pareto dominante  $\{(t_1, T_1, 0), \pi_2\}$  si  $\pi'_2$  domina  $\pi_2$ . Esto se debe a que si  $\pi'_2$  domina  $\pi_2$ , debe ser que  $\pi_2$  también selecciona  $(0, 0)$  con probabilidad uno. Así, los tipos de capacidad alta y baja no pueden ser estrictamente mejorados porque no comparten ninguno de los beneficios de la inversión. Sin embargo, si permitimos que la inversión también brinde una pequeña ganancia a los ciudadanos con capacidad alta y baja, se satisfaría la definición aun en este caso y el análisis no cambiaría.

<sup>20</sup>. Este ejemplo muestra la diferencia entre nuestro modelo de proceso político y la perspectiva analítica downsiana. Tener dos partidos opositores ofrece políticas del primer periodo  $(1, \bar{a}, 0)$  y  $(0, 0, 1)$  sería inconsistente con el equilibrio. El partido que

ofrece la plataforma  $(0, 0, 1)$  cambiará su política para atraer los votos de los móviles. En nuestro modelo, mientras que el candidato de tipo alto puede tener un incentivo para prometer más redistribución en el primero periodo, esas promesas no son creíbles, El modelo downsiano elude esta dificultad al suponer que a los partidos solo les importa ganar y, así, pueden comprometerse a implementar cualquier plataforma que proponen.

<sup>21</sup>. En la literatura, es común pasar por alto este punto. Consideremos, por ejemplo, el clásico argumento acerca de que la democracia representativa produce un nivel ineficiente de bienes públicos. Se dice que el nivel de este tipo de bienes que el votante medio demanda es «ineficiente» porque, en general, no satisface la regla de Samuelson. No obstante, esta última deriva de la suposición de que los impuestos y las transferencias de suma fija son viables.

<sup>22</sup>. De hecho, uno sospecha que los costos de transacción son la razón principal por la que las sociedades recurren a formas más delegadas de toma de decisiones (ver Dixit [1996] para profundizar el tema).

<sup>23</sup>. En la literatura sobre fallas de mercado, es demasiado común llegar a la conclusión de que la existencia de una falla de mercado supone que el gobierno podría actuar mejor. Esto surge del mal hábito de considerar que las políticas son seleccionadas por un planificador social. Demostrar que un planificador podría actuar mejor que el mercado realmente no representa ningún avance en pos de señalar que existe una distribución Pareto-superior tecnológicamente viable. Para conocer una formulación más detallada de este argumento, ver Buchanan (1972).

## Referencias

Aghion, P. & Bolton, P. (1990). Government Debt and the Risk of Default: A Political-Economic Model of the Strategic Role of Debt. En R. Dornbusch & M. Draghi (Eds.), *Public debt management: Theory and history*. Cambridge: Cambridge University Press, 121-45.

Becker, G. (Diciembre de 1985). Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs. *Journal of Public Economics*, 28(3), 329-47.

Besley, T. & Coate, S. (Febrero de 1997). An Economic Model of Representative Democracy. *Quarterly Journal of Economics*, 112(1), 85-114.

Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. (Diciembre de 1962). The Relevance of Pareto Optimality. *Conflict Resolution*, 6(4), 341-54.

— (1972). Toward Analysis of Closed Behavioral Systems. En J. M. Buchanan & R. Tollison (Eds.), *Theory of public choice*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press, 11-23.

- Coase, R. (Octubre de 1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1-44.
- Coate, S. & Morris, S. (Diciembre 1995). On the Form of Transfers to Special Interests. *Journal of Political Economy*, 103(6), 1210-35.
- Dixit, A. (1996). The making of economic policy: A transaction-cost politics perspective. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Dixit, A. & Londregan, J. (Diciembre de 1995). Redistributive Politics and Economic Efficiency. *American Political Science Review*, 89(4), 856-66.
- Glazer, A. (Diciembre de 1989). Politics and the Choice of Durability. *American Economic Review*, 79(5), 1207-13.
- Krusell, P., Quadrini, V. & Rios-Rull, J. V. (Enero de 1997). Politico-Economic Equilibrium and Economic Growth. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 21(1), 243-72.
- Meltzer, A. H. & Richard, S. F. (Octubre de 1981). A Rational Theory of the Size of Government. *Journal of Political Economy*, 89(5), 914-27.
- Milesi-Ferretti, G. M. & Spolaore, E. (Septiembre de 1994). How Cynical Can an Incumbent Be? Strategic Policy in a Model of Government Spending. *Journal of Public Economics*, 55(1), 121-40.
- Osborne, M. J. & Slivinski, A. (Febrero de 1996). A Model of Political Competition with Citizen Candidates. *Quarterly Journal of Economics*, 111(1), 65-96.
- Persson, T. & Svensson, L. (Marzo de 1990). Why a Stubborn Conservative Would Run A Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences. *Quarterly Journal of Economics*, 104(2), 325-46.
- Rogoff, K. (Marzo de 1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *American Economic Review*, 80(1), 21-36.
- Romer, T. (Julio de 1975). Individual Welfare, Majority Voting and the Properties of a Linear Income Tax. *Journal of Public Economics*, 4(2), 163-85.
- Stigler, G. (Mayo/junio 1982). Economists and Public Policy. *Regulation*, 7-13.
- Tabellini, G. & Alesina, A. (Marzo de 1990). Voting on the Budget Deficit. *American Economic Review*, 80(1), 37-49.
- Williamson, O. (1994). *The Politics and Economics of Redistribution and Efficiency*. Mimeo. University of California-Berkeley.
- Wittman, D. (Diciembre de 1989). Why Democracies Produce Efficient Results. *Journal of Political Economy*, 97(6), 1395-426.



# La economía política de la sociedad buscadora de rentas\*

Anne O. Krueger\*\*

---

En muchas economías de mercado o que están orientadas predominantemente hacia el mercado, las restricciones del gobierno a la actividad económica son hechos familiares de la vida diaria. Estas restricciones dan lugar a rentas de todo tipo, y las gentes compiten frecuentemente por obtenerlas. En ocasiones, esta competencia se desarrolla dentro de la legalidad. En otros casos, sin embargo, la actividad de búsqueda de rentas adopta otras formas, como el soborno, la corrupción, el contrabando y la utilización de mercados negros.

El objeto de este artículo es mostrar algunos de los modos en que la actividad de búsqueda de rentas es competitiva y elaborar un modelo simple de la búsqueda competitiva de rentas adaptado al caso (empíricamente importante) en que las rentas surgen como consecuencia del establecimiento de restricciones cuantitativas (contingentes) al comercio internacional. El análisis de este caso muestra que: 1) la competencia en la búsqueda de rentas hace que la economía opere en el interior de su frontera de transformación; 2) la pérdida de bienestar asociada a las restricciones cuantitativas es inequívocamente superior a la pérdida resultante de un arancel equivalente a estas restricciones; 3) la búsqueda competitiva de rentas da lugar a la aparición de divergencias entre los costos privados y los sociales de determinadas actividades. Aunque el análisis es general, resulta especialmente aplicable a los países en desarrollo donde las intervenciones drásticas de los gobiernos son frecuentes.

La sección preliminar de este artículo está destinada a explorar la naturaleza competitiva de la búsqueda de rentas y la importancia cuantitativa de las rentas en dos países, la India y Turquía. En la sección segunda, se elabora un modelo formal de la búsqueda de rentas, en el contexto de restricciones cuantitativas al comercio, que permite derivar las proposiciones reseñadas más arriba. En la sección final, se indican algunas otras formas de búsqueda de rentas, y se esbozan algunas implicaciones del análisis.

## **I. La competencia en la búsqueda de rentas**

### **A) Los medios de competir**

Cuando se establecen restricciones al comercio y estas efectivamente restringen las importaciones, una licencia de importación se convierte en un bien de considerable valor. Como es sabido, en ciertas circunstancias es posible estimar los aranceles equivalentes de un conjunto de restricciones cuantitativas y analizar así los efectos de estas restricciones vía el análisis de sus equivalentes arancelarios. En muchos casos, sin embargo, los efectos en la asignación de los recursos de la concesión de licencias de importación varían según la persona que recibe la licencia<sup>1</sup>.

Siempre se ha reconocido que un sistema de licencias de importación tiene algunos costos: trabajo de oficina y papel o tiempo perdido por los empresarios en el proceso de obtención de licencias, costo del aparato administrativo necesario para concederlas, etcétera. Aquí tratamos de dar un paso más en esa línea de consideraciones: en muchas situaciones se dedican recursos a las actividades de competir por la obtención de las licencias de importación.

Las consecuencias de toda esa actividad de búsqueda de rentas se examinan más adelante. Pero antes de proceder a ese examen conviene dejar sentado que las actividades dirigidas a la obtención de rentas son a menudo competitivas, dedicándose recursos a la tarea de competir por esas rentas. Es difícil, si no imposible, encontrar medidas empíricamente observables del grado de competencia que entraña la búsqueda de rentas. Por ello, en vez de dedicarnos a buscar esas medidas, vamos a examinar algunos mecanismos cuya operación garantiza casi con certeza que la búsqueda

de rentas es competitiva. Más tarde pasaremos a considerar además otros casos en que aun siendo menos clara la naturaleza competitiva de la búsqueda de rentas, es probable que esa competencia exista también.

Considérense, en primer lugar, los resultados de un mecanismo de adjudicación de licencias por el que se asignan licencias de importación de bienes intermedios a las diversas empresas, en proporción a sus capacidades de producción. Es este un sistema que se utiliza con frecuencia, y su funcionamiento en la economía de la India ha sido analizado por Jagdish Bhagwati y Padma Desai. Al ser asignadas las licencias de importación en proporción a la capacidad de la empresa, la inversión en la ampliación de la planta confiere al empresario un mayor ingreso esperado derivado de las licencias de importación. Es muy posible que con este sistema un empresario racional decida ampliar sus instalaciones aunque se encuentre ya en una situación de exceso de capacidad productiva: este caso se dará si las ganancias esperadas como consecuencia de las licencias de importación adicionales que reciba, divididas por el costo de la inversión, implican una rentabilidad igual a la que pueda obtener en otras actividades de inversión<sup>2</sup>. Y este comportamiento será perfectamente racional incluso en el caso en que el número total de licencias de importación a distribuir entre todos los empresarios permanezca fijo. A decir verdad, si las importaciones se mantuviesen constantes en un periodo en que la renta nacional estuviese creciendo, tendríamos que esperar un aumento continuo en el valor interno de la utilidad fija de importaciones, y ello se traduciría en incrementos en la capacidad con un nivel de producción constante. Al invertir en ampliar sus instalaciones, los empresarios, en realidad, están dedicando recursos a competir por la obtención de licencias de importación.

Un segundo tipo de mecanismos de asignación de licencias se encuentra con frecuencia en los países subdesarrollados, aplicado especialmente a la importación de bienes de consumo. En estos sistemas, las licencias se adjudican a los importadores mayoristas en proporción a las cantidades solicitadas. Como la entrada en el sector importador-mayorista es generalmente libre y como las curvas de costos medios de las empresas suelen tener la forma habitual en U, el resultado es una situación en la que hay en el sector un número de empresas superior al óptimo, cada una operando en la parte decreciente de su curva de costos medios y,

sin embargo, ganando todas el tipo de rendimiento «normal». Cada importador-mayorista recibe una cantidad de importaciones inferior a la que hubiera comprado a los precios existentes si no hubiera existido un sistema de licencias, pero el tipo de rentabilidad que realiza sobre las licencias que de hecho recibe es suficiente para inducirle a mantenerse en el negocio. En este caso, la competencia por obtener rentas tiene lugar mediante la entrada en la industria —lo que da lugar a empresas de tamaño inferior al óptimo— y el uso de recursos se manifiesta en que se hubiera podido distribuir eficientemente el mismo volumen de importaciones con una cantidad menor de *inputs* si las empresas fuesen de tamaño óptimo.

El tercer tipo de asignación de licencias es aquel, menos sistemático, en el que los funcionarios o los miembros del gobierno deciden discrecionalmente la adjudicación. También en este caso existe la competencia, igual que en los otros dos procedimientos ya mencionados en la medida en que los empresarios basan sus decisiones sobre los valores esperados de las variables que les interesan. Pero en este caso, puede existir competencia, además, en el empleo de recursos destinados a influir en la probabilidad o en la magnitud esperada de la concesión. Hay algunos medios de influir en la asignación esperada —viajes a la capital del Estado; localización de la empresa en la capital, etcétera— que son bien claros. Hay otros —como el soborno, el empleo en la empresa de parientes de funcionarios o de los funcionarios mismos al abandonar la carrera administrativa— que lo son menos. En el primer caso, se compite eligiendo la localización de la empresa, gastando recursos en viajes, etcétera. En el último, son los propios funcionarios y miembros del Gobierno los que reciben parte de las rentas.

El soborno se ha considerado siempre un pago de transferencia. Y, sin embargo, hay competencia por obtener puestos en la administración, y es razonable pensar que la remuneración total esperada es la variable de decisión relevante para las personas que están considerando diferentes carreras profesionales. La entrada en la Administración requiere, generalmente, la posesión de un nivel educativo superior a la media. Por otra parte, la literatura sobre el tema del capital humano proporciona considerable evidencia en el sentido de que las inversiones en capital

humano están muy influidas por los tipos de rendimiento de la inversión. En consecuencia, dado el nivel educativo, deberíamos esperar la igualdad entre los tipos de rendimiento de las diversas líneas de actividad. En estas condiciones, si en un momento dado parece que los funcionarios y las gentes del gobierno obtienen rentas (oficiales y no oficiales) muy altas, y si la posesión de un título universitario es condición necesaria para entrar al servicio del Gobierno, habrá más individuos que quieran invertir en educación superior. Esto no quiere decir que los funcionarios ganarán necesariamente lo mismo que otros graduados universitarios. Todo lo que es necesario es que haya un exceso de oferta de personas que busquen empleo en la Administración o que las personas muy educadas realicen un esfuerzo intenso y continuado por entrar en la Administración y en la aceptación de periodos de desempleo mientras se trata de obtener el nombramiento correspondiente. Los esfuerzos por influir en los responsables de hacer los nombramientos pueden interpretarse, como es obvio, dando un paso más adelante en el mismo razonamiento.

Sostener que la competencia que se desarrolla para entrar al servicio del gobierno es, en parte, una competencia por la obtención de rentas no quiere decir que todos los funcionarios y políticos acepten sobornos o que estos hombres abandonarían el servicio público si esas rentas no existiesen. Aquellos competidores que tengan éxito en la obtención de puestos en la Administración puede que experimenten ganancias inesperadas considerables, incluso en sus salarios oficiales. Sin embargo, si la posibilidad de esas ganancias induce a otros a gastar tiempo, energía y recursos en la tarea de entrar al servicio del gobierno, la actividad es competitiva desde nuestro punto de vista.

En todos los casos citados de asignación de licencias de importación, existen medios, tanto legales como ilegales, de competir por las rentas resultantes. Si los individuos escogen sus actividades teniendo en cuenta los rendimientos esperados de estas, los tipos de rentabilidad de actividades alternativas terminarán igualándose y, en este sentido, los mercados funcionarán competitivamente<sup>3</sup>. La mayoría de las veces, las gentes no tienen conciencia de su actividad de búsqueda de rentas y, por ello, en general, ni los individuos ni las empresas se especializan en la búsqueda de rentas exclusivamente. Más bien lo que ocurre es que la búsqueda de

rentas forma parte de otra actividad económica como la distribución o la producción, dedicándose a la actividad en cuestión una parte de los recursos de la empresa (entre los que está incluido, por supuesto, el recurso a los servicios de gentes bien relacionadas). El que la búsqueda de rentas no se lleve a cabo por agentes diferenciados ni se realice aisladamente de otras actividades económicas constituye un hecho que justifica la versión del modelo económico que se presenta más adelante.

### **B) ¿Son importantes las rentas de escasez desde el punto de vista cuantitativo?**

Suponiendo que la búsqueda de rentas tenga lugar en condiciones muy competitivas, todavía está por ver si las rentas son importantes. Los datos de dos países, la India y Turquía, indican que así es. Gunnar Myrdal cree que en la India puede «... considerarse, en conjunto, que hay menos corrupción que en cualquier otro país del Sur de Asia» (pág. 943). Y no obstante, la creencia general es que la «corrupción» ha ido aumentando, y que las críticas hay que dirigirlas, en gran parte, a la proliferación de los controles sobre la economía introducidos a partir de la independencia<sup>4</sup>.

En la tabla 1 se presentan unas estimaciones muy toscas, basadas en supuestos muy conservadores, del valor de las rentas económicas de todo tipo obtenidas en 1964. No está incluida una fuente importante de rentas —las licencias autorizadoras de inversiones— porque no se dispone de una base válida para estimar su valor y, por tanto, se han excluido también otros muchos controles de menor importancia. A pesar de todo, resulta claro al examinar la tabla 1 que las licencias de importación proporcionaron la fuente más abundante de rentas. El valor total de las rentas de 14,6 mil millones de rupias hay que compararlo con la renta nacional de la India, de 201 mil millones en 1964. Estas rentas, un 7,3 por 100 de la renta nacional, son muy grandes en relación con los problemas de la India y, en particular, con el problema de elevar su tasa de ahorro.

Tabla 1. Valores estimados de las rentas - India, 1964

Fuentes de las rentas	Valor de las rentas (millones de rupias)
Inversión pública	365
Importaciones	10,271
Mercancías sujetas a controles	3,000
Racionamiento de crédito	407
Ferrocarriles	602
<b>Total</b>	<b>14,645</b>

Fuentes:

1) Inversión pública: El Santhanam Committee (págs. 11 y 12) estimó la pérdida en la inversión pública en al menos un 5 por 100 de la inversión. Este porcentaje se multiplicó por la inversión pública media en base anual obtenida del Third Five Year Plan.

2) Importaciones: Según el Santhanam Committee (página 18), el valor de mercado de las licencias de importación era superior al nominal en una proporción que oscilaba entre un 100 y un 500 por 100. Para obtener una estimación conservadora, en el cálculo se partió de un valor equivalente al 75 por 100 de las importaciones de 1964.

3) Mercancías sujetas a control: En esta categoría se encuentran, entre otros, los siguientes bienes: acero, cemento, carbón, vehículos de pasajeros, motocicletas, alimentos. Estas y otras mercancías, entre ellas, las divisas, utilizadas para obtener importaciones ilegales o realizar transacciones no registradas, están sujetas a controles de precios y/o distribución. La cifra presentada en la tabla es la más baja de las estimaciones alternativas de John Monteiro (pág. 60). Según Monteiro, el límite superior del valor de este epígrafe puede encontrarse en los 30 miles de millones de rupias, una cifra que le parece excesiva sobre la base del argumento (cuestionable) de que es superior al total del efectivo en circulación.

4) Racionamiento del crédito: En 1964 el tipo de interés bancario fue un 6 por 100, con un volumen de préstamos de 20 mil millones de rupias. Los supuestos subyacentes al cálculo son que el tipo de interés de equilibrio en el mercado de préstamo sería al menos igual a un 8 por 100 y que el 3 por 100 de los préstamos existentes sería equivalente al valor actual de los nuevos préstamos concedidos, descontados al 5 por 100. Fuente de los datos: Reserve Bank of India, tablas 534 y 554.

5) Ferrocarriles: Monteiro, en la página 45 de su obra, hace referencia a comisiones del 20 por 100 en las compras de material ferroviario y a la existencia de tasas extraoficiales de 015 rupias por vagón y de 14 rupias por plataformas. Había que multiplicar estas cifras por los volúmenes relevantes de tráfico en 1964. En ese año se transportaron 203 millones de toneladas generadoras de ingresos. Los gastos en ferrocarriles del Tercer Plan representaron 13,260 millones de rupias y existían 350.000 vagones de mercancías en 1964-1965. Suponiendo que cada semana se cargase un vagón, el tráfico del año fue de 17500.000 vagones. A 0,15 rupias por vagón obtenemos 2,6 millones de rupias. Teniendo en cuenta que 100 plataformas son 8228 libras, a 1,4 rupias por 100 plataformas, resulta que se pagaron ese año 69 millones de rupias por este concepto. Finalmente, si en el 64-65 se realizó la quinta parte de los gastos previstos en el Tercer Plan, las compras de material ferroviario en 1964 debieron ser de 2,652 millones de rupias, que al 20 por 100 generaron unas comisiones de 530 millones de rupias. El total de rentas generadas resulta ser 602 millones de rupias.

En cuanto a Turquía, disponemos de unas estimaciones detalladas y excelentes del valor de las licencias de importación en 1968<sup>5</sup>. Sobre este país se han recogido los siguientes datos: los precios, cifras de importación de productos específicos, junto con sus costos al pasar la frontera (el precio cif. más todos los derechos impuestos y recargos por desembarco), así como sus precios al por mayor, es una muestra muy amplia que representaba el 10 por 100 del total de las importaciones en 1968. El valor de las importaciones de la muestra a precios cif. fue de 547 millones de libras turcas en 1968, siendo el valor de la misma muestra pasada la frontera de 1443 millones. Ahora bien, esas mismas importaciones valoradas a los precios al por mayor representaban 3.568 millones de libras turcas. Hay que reconocer que los mayoristas tienen que incurrir en costos de conservación, almacenamiento y transporte de las mercancías. Se plantea, por tanto, la cuestión de en qué medida se puede atribuir el valor interno de la muestra de importaciones a los costos normales de la actividad mayorista. Supongamos que el margen de ventas apropiado es un 50 por 100. Esto significaría un valor de las

licencias de importación de 1404 libras turcas, es decir, casi tres veces el valor cif. de las importaciones. Teniendo en cuenta que en 1968 el total de las importaciones turcas (a precios cif.) representó el 6 por 100 de la renta nacional, este resultado vendría a implicar —sobre la base de los datos de Aker— que las rentas derivadas de las licencias de importación en Turquía constituyeron en 1968 un 15 por 100 del producto nacional bruto del país.

Ambas estimaciones, la de Turquía y la de la India, son necesariamente bastante imprecisas, pero indican claramente que el valor de las licencias de importación fue considerable para sus beneficiarios. Como los medios para competir para conseguir las licencias estaban al alcance de la mano, habría sido muy sorprendente que no hubiera existido competencia, siendo las recompensas tan cuantiosas. Pasamos ahora, por consiguiente, a analizar las consecuencias de la búsqueda de rentas en condiciones de competencia.

## **II. Efectos de la búsqueda competitiva de rentas**

La tesis más importante de este artículo es que una búsqueda competitiva de rentas mediante la obtención de licencias de importación lleva consigo un costo en bienestar, adicional al costo en bienestar asociado al arancel equivalente que se administra mediante la concesión de licencias. Los efectos del arancel sobre la producción, el comercio y el bienestar son bien conocidos, por lo que aquí se analiza el costo adicional de la búsqueda competitiva de rentas. Para desarrollar este argumento se utiliza un modelo muy sencillo. En principio, se parte de una situación de comercio libre. Más tarde se introduce un arancel o una restricción cuantitativa equivalente a las importaciones. Finalmente, se analiza una restricción cuantitativa a las importaciones con búsqueda competitiva de rentas.

### **A) El modelo básico**

Considerando el país en el que se consumen dos bienes: alimentos y otros bienes de consumo. Los alimentos se producen en el país y se exportan. Los bienes de consumo se importan. La distribución es una actividad económica en la que se compran los alimentos del sector agrario, se exportan y se dedican los ingresos obtenidos a importar bienes de consumo y venderlos

en el mercado interior. Suponemos que el único factor de producción es el trabajo<sup>6</sup>, y también que el país objeto de análisis es pequeño y la relación real de intercambio le viene dada por las condiciones exteriores. Definimos unidades de tal modo que inicialmente los precios internacionales de ambos bienes son la unidad.

La función de producción agraria es:

$$[1] \quad A = A(L_A) \quad A' > 0, A'' < 0$$

donde  $A$  es la producción de alimentos y  $L_A$  es la cantidad de trabajo empleada en la agricultura. El signo de la segunda derivada refleja una productividad marginal del trabajo en la agricultura decreciente, debido, seguramente, a que la oferta de tierra es fija.

El volumen de la distribución  $D$  se define como igual al volumen de bienes de consumo importados,  $M$ :

$$[2] \quad D = M$$

Una unidad de servicios distributivos comporta intercambiar una unidad de importaciones por alimentos del sector agrario a la relación interna de intercambio y exportar alimentos, intercambiándolos por importaciones a la relación real de intercambio internacional. Se supone que el sector distribución tiene rendimientos constantes a escala. Una unidad de distribución necesita  $k$  unidades de trabajo. El trabajo total empleado en la distribución  $L_D$  es:

$$[3] \quad L_D = kD$$

Al precio internacional de las importaciones se le suma el costo de distribución,  $p_D$  por unidad:

$$[4] \quad p_M = 1 + p_D$$

donde  $p_M$  es el precio interno de las importaciones. Se supone que el precio interno de los alimentos es igual al precio internacional<sup>7</sup>.

La demanda social de las importaciones depende del precio interno de las importaciones y de la renta total generada en la agricultura<sup>8</sup>:

$$[5] \quad M = M(p_M, A)$$

donde  $\delta M / \delta p_M < 0$  y  $\delta M / \delta A > 0$ . La demanda disminuye cuando aumenta el precio de las importaciones y aumenta cuando se incrementa la producción agraria. La ecuación [5] se obtiene de maximizar la utilidad, suponiendo que los agricultores, distribuidores y buscadores de renta tienen las mismas preferencias. El consumo interno de alimento,  $F$ , es simplemente la cantidad que no se exporta:

$$[6] \quad F = A - M$$

Como la relación real de intercambio internacional dada es igual a la unidad, las exportaciones de alimentos son iguales a las importaciones de bienes de consumo.

Finalmente, se supone que la economía estudiada tiene una oferta fija de trabajo,  $\bar{L}$ :

$$[7] \quad \bar{L} = L_A + L_D + L_R$$

donde  $L_R$  es la cantidad de trabajo dedicada a la búsqueda de rentas.

## B) Libre comercio

Bajo los supuestos de libre cambio, hay entrada libre en los sectores agricultura y distribución y la competencia iguala los salarios en ambas actividades.

$$[8] \quad A' = p_D / k$$

Las ecuaciones de la [1] a la [8] constituyen el sistema de libre comercio. Estas ocho ecuaciones contienen ocho variables:  $A, M, D, F, L_A, L_D, p_M, p_D$ . Como, existiendo libertad de comercio, no hay búsqueda de renta,  $L_R \equiv 0$ .

Se demuestra fácilmente que la libertad de comercio es óptima en el sentido de que la relación de precios internos en condiciones de libre cambio es igual a la relación marginal de transformación entre el consumo de alimentos y las importaciones. El lugar geométrico de las posibilidades de consumo se obtiene sustituyendo en [6] de [1] y [7].

$$F=A(\bar{L}-kM)-M$$

Este lugar geométrico tiene una relación marginal de transformación mayor que 1:

$$[9] \quad \frac{-dF}{dM} = kA' + 1 > 1$$

esto es, un contingente que refleja el costo de distribución positivo de sustituir las importaciones por consumo de alimentos. La línea es cóncava:

$$\frac{d^2F}{dM^2} = k^2A'' < 0$$

ya que  $A'' < 0$ , al ser decrecientes los rendimientos de la producción de alimentos. Sustituyendo la [8] en la [9],

$$\frac{-dF}{dM} = 1 + p_D$$

que establece la anterior igualdad.

En la figura 1 se representa una solución del sistema con libre cambio. El consumo de alimentos producidos en el interior y el consumo de importaciones se miden por  $OF$  y  $OM$ , respectivamente. El lugar geométrico de las posibilidades de consumo viene representado por la curva  $\hat{F}\hat{M}$ . En el punto  $\hat{F}$  no se consumen importaciones, por lo que no hay distribución de estas. Si la distribución tuviese un costo cero, la sociedad podría escoger su punto de consumo sobre la línea  $\hat{F}A$ . Sin embargo, consumir una unidad de importación requiere cambiar una unidad de alimento  $y$  detraer  $k$  trabajadores de la agricultura para que suministren los servicios de distribución requeridos. Con un producto marginal del trabajo en la agricultura decreciente, el costo de importaciones adicionales, en términos de una producción perdida de alimentos, crece. De esta manera, el precio



donde  $\bar{M}$  es menor que la cantidad que se importaría si hubiese libre cambio. Como la entrada en el sector de la distribución está ahora limitada, la igualdad de los salarios a través de la competencia [8] deja de mantenerse. En este contexto el sistema relevante contiene las ecuaciones [1] a [7] y [10]. Las variables siguen siendo las mismas que en el supuesto de libertad de comercio y  $L_R$  sigue siendo igual a cero. Se puede resolver el sistema siguiendo un procedimiento secuencial: dada la igualdad [10], la ecuación [2] nos permite obtener  $D$ , la ecuación [3]  $L_{D'}$ , la [7]  $L_A$  y esta a su vez nos determina  $A$  vía la ecuación [1]. A partir de ahí obtenemos  $F$  mediante la ecuación [6],  $p_M$  mediante la ecuación [5] y  $p_D$  a partir de la ecuación [4]. Como las ecuaciones [1], [6] y [7] siguen siendo válidas, la solución de este caso se encuentra también sobre la curva de posibilidades de consumo.

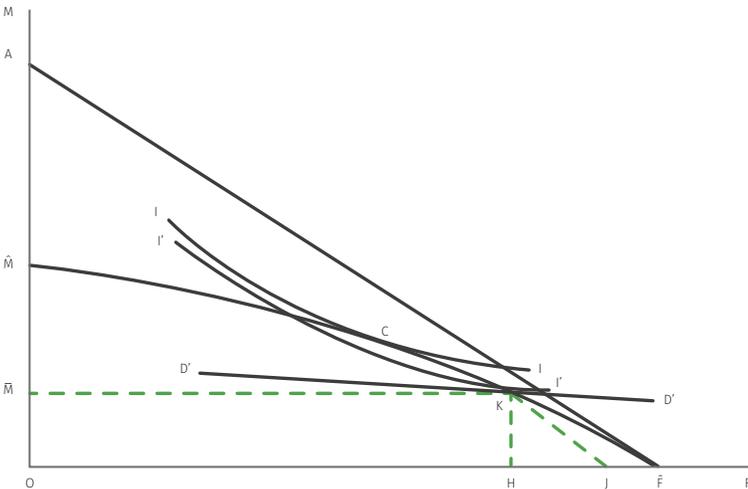
Es interesante determinar las direcciones en que cambian las variables al pasar de un régimen de libertad de comercio a uno de contingentes a la importación. El reducido nivel de importaciones hará disminuir la fuerza de trabajo empleada en la distribución y aumentar la fuerza de trabajo agrícola. El salario agrícola tendrá que bajar como consecuencia de este aumento y de la existencia de rendimientos decrecientes en la agricultura. El precio interno de los bienes importados, el margen de ganancia en la distribución y el salario de los distribuidores van a aumentar. Los distribuidores percibirán una renta económica pura, en el sentido de que su salario será superior al de los ocupados en la producción agrícola.

Cuando el fenómeno de la búsqueda de rentas no llega a desarrollarse, un arancel y un contingente son equivalentes<sup>9</sup>, es decir, tienen los mismos efectos sobre todas las variables económicas excepto sobre la distribución de la renta nacional. Con un contingente, el salario en el sector de la distribución es superior al salario en la agricultura. Con un arancel equivalente al contingente —y en el supuesto de que la recaudación del arancel se redistribuya entre el público—, la productividad marginal del trabajo en la agricultura seguirá siendo la misma, pero los trabajadores agrícolas se beneficiarán en este caso de la transferencia de parte de la recaudación arancelaria; por otra parte, los ingresos disponibles de los distribuidores serán inferiores en este caso. Como la distribución del trabajo entre las dos industrias, la producción y los precios internos

permanecen invariables al pasar de un arancel a un contingente sin búsqueda de rentas, la única diferencia entre las dos situaciones está en la distribución de la renta.

La solución del caso del contingente se presenta gráficamente en la figura 2, donde  $\hat{F}\hat{M}$  sigue designando la frontera de posibilidades de consumo y  $C$  la posición de la economía en condiciones de libre comercio. Al establecerse un contingente a las importaciones de magnitud  $O\bar{M}$ , el precio de los bienes importados en el interior del país —y, por tanto, también el precio de los servicios de distribución— aumentará con respecto a las condiciones de libre comercio. Esto traerá consigo un aumento de la producción  $OJ$  de alimentos agrícolas, así como de su consumo, y un descenso de las exportaciones hasta  $HJ$  ( $=OM$ ). La curva de indiferencia  $i'i'$  está situada debajo de la curva  $ii$  (y del punto  $C$ ) y la pérdida de bienestar asociada a la imposición del contingente puede describirse en términos de los costos de producción y consumo analizados por Harry Johnson.

Figura 2: Restricción a la importación sin búsqueda de rentas



El salario se eleva necesariamente en el sector de la distribución al imponerse un contingente en una economía completamente liberalizada de estas características. Ahora bien, los ingresos totales de los individuos dedicados a la distribución aumentarán, disminuirán o permanecerán inalterados según que el aumento proporcional en  $p_D$  sea superior, inferior o igual a la disminución proporcional de las importaciones. Representemos provisionalmente los valores correspondientes a la situación de librecomercio por  $p_D^*$ ,  $p_M$  y  $\bar{M}$  y por  $p_D^*$ ,  $p_M^*$  y  $M$  los valores de equilibrio de las mismas variables cuando existe el contingente. En el intervalo relevante la elasticidad-arco de la demanda de importaciones  $\eta$  es:

$$[11] \quad \eta = \frac{-(\bar{M}-M)}{\bar{M}+M} \cdot \frac{p_M^*+p_M}{p_M^*-p_M}$$

El gasto total en bienes importados se elevará, descenderá o permanecerá igual según la elasticidad  $\eta$  sea menor, mayor o igual que la unidad. Para que aumenten los ingresos totales de los distribuidores tiene que verificarse si:

$$p_D^* \bar{M} > p_D M$$

Multiplicando los dos miembros de la desigualdad por  $(p_M^*+p_M) / (p_M-p_M^*)$ , sustituyendo en el resultado la expresión [11] y aplicando [4] resulta:

$$[12] \quad 1+2/(p_D^*+p_D) > \eta$$

Esto quiere decir que los ingresos globales de los distribuidores pueden aumentar incluso en el caso en que la demanda de importaciones sea elástica con respecto al precio<sup>10</sup>. La probabilidad de que los ingresos totales de los distribuidores aumenten al restringirse las importaciones será tanto mayor cuanto más bajo sea el margen de ganancia en la distribución  $P0$ , antes de establecerse el contingente. La posibilidad de que los ingresos de los distribuidores aumenten aun siendo elástica la demanda de importaciones se debe a que un aumento en el precio interno de los bienes importados implica un aumento proporcional mayor en el precio de la distribución.

### D) Contingente a la importación con búsqueda competitiva de rentas

En el modelo de restricciones cuantitativas a la importación que acabamos de presentar, el salario en la actividad de distribución,  $p_D/k$ , es superior al salario ganado en la agricultura  $A'$ . Sería sorprendente que en estas circunstancias los trabajadores agrícolas no intentaran entrar en el sector de la distribución motivados por los más altos rendimientos de este sector. Se dedicarían así recursos a la búsqueda de rentas en todas las formas indicadas en la sección IA. La actividad de búsqueda de rentas puede especificarse analíticamente de varias maneras diferentes. Una especificación simple e intuitivamente atractiva se puede expresar verbalmente diciendo que los individuos se dedicarán a la búsqueda de rentas en la distribución hasta que el salario medio en la actividad conjunta de distribución y búsqueda de rentas sea igual al salario en la agricultura<sup>11</sup>:

$$[13] \quad A' = \frac{p_D \bar{M}}{L_D + L_R}$$

Podemos pensar, si queremos, que son las mismas gentes las que están a la vez en los dos sectores, dedicando una parte de su tiempo a la actividad de cada sector. Una interpretación alternativa es que los buscadores de rentas entran en la actividad de búsqueda con la expectativa de recibir licencias de importación. Según esta última interpretación, la solución final clasifica en  $L_D$  a los buscadores afortunados y a los perdedores en  $L_{R'}$  y la ecuación [13] implica que los agentes económicos mantienen una actitud neutral frente al riesgo.

El modelo relevante en el caso de restricciones cuantitativas a la importación (contingentes) contiene las mismas ecuaciones [1] a [7] y [10] y las mismas variables que el modelo del epígrafe anterior que describía el equilibrio en una situación caracterizada por restricciones cuantitativas, pero sin búsqueda de rentas. Además de las ecuaciones anteriores el nuevo modelo contiene la ecuación [13] e introduce la nueva variable  $L_R$ . La característica esencial de la búsqueda de rentas desde el punto de vista del modelo es que  $L_R$  se hace positiva.

Tomemos como punto de partida la solución al problema del contingente de importación sin búsqueda de rentas y preguntémosnos cómo afecta la

introducción de esta última actividad a los valores de las variables del modelo. Por supuesto,

$M = \bar{M}$  no cambia, de modo que  $L_D$  no cambia. En consecuencia,  $dL_A = -dL_R$ , porque los trabajadores que acuden a la actividad de búsqueda de rentas pueden provenir solo de la agricultura. Al sustituir este resultado en la diferencial total de la ecuación [1] y usar la ecuación [6] obtenemos

$$[14] \quad dF = dA = -A'd L_R < 0$$

que nos dice que la producción agrícola y el consumo de alimentos se ven reducidos al introducirse el proceso de búsqueda de rentas. Como el nivel de las importaciones no se altera, la búsqueda de rentas comporta una pérdida de bienestar superior a la generada por la restricción cuantitativa *per se*. La concavidad de la función de producción agrícola implica que la reducción del output del sector es menos que proporcional al decremento del empleo en el mismo  $L_A$ . Mediante la diferencial total de [5] obtenemos:

$$[15] \quad 0 = M_1 dp_M + M_2 dA$$

donde  $M_1$  y  $M_2$  son las derivadas parciales de la demanda de importaciones en relación con  $p_M$  y  $A$ , respectivamente. Despejando  $dp_M$  en [15] y sustituyendo de las ecuaciones [4] y [14] es fácil ver que:

$$[16] \quad dp_D = dp_M = \frac{M_2}{M_1} - A'd L_R < 0$$

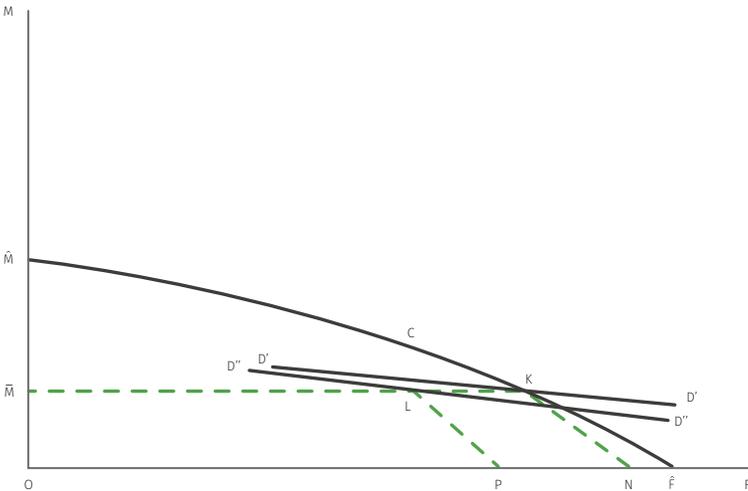
ya que  $M_1 < 0$  y  $M_2 > 0$ . El precio interno de los bienes importados descenderá con la aparición de la competencia en la búsqueda de rentas. Este resultado es consecuencia del descenso a su vez del consumo de alimentos relativo al de bienes importados.

Los resultados recogidos en las expresiones [14] y [16] son independientes de la forma particular de equilibrio en el mercado de trabajo. Estas relaciones se satisfacen cualquiera que sea la especificación de la búsqueda competitiva de rentas. La ecuación [13] sirve para determinar los valores particulares de  $L_R$  y de otras variables del sistema. La nueva existencia de

competencia en la búsqueda de rentas es suficiente para determinar las direcciones de cambio de las variables.

Los resultados anteriores son suficientes para establecer que, para cualquier nivel de restricción de las importaciones, la competencia entre los buscadores de rentas genera un nivel de bienestar inferior al que se obtiene con el arancel equivalente de restricción. Esto se debe a que en la segunda situación se puede consumir una cantidad mayor de alimentos y una cantidad no menor de importaciones que en la primera situación. En la medida en que la búsqueda de rentas es una actividad competitiva, para obtener el costo en términos de bienestar de una restricción cuantitativa hay que sumarle al costo de bienestar del arancel equivalente de la restricción *el costo adicional de las actividades de búsqueda de rentas*. Más adelante veremos cómo se puede medir este costo adicional.

Figura 3: Contingente a la importación con búsqueda competitiva de rentas



En la figura 3 se compara el equilibrio de un arancel equivalente con el equilibrio de restricción cuantitativa-búsqueda de rentas. El equilibrio en condiciones de búsqueda estará situado en un punto como el  $L$ , con el mismo consumo de bienes importados y menor producción y consumo de alimentos que en el equilibrio del arancel. Los puntos  $K$  y  $C$  corresponden

al equilibrio con arancel equivalente y al equilibrio de libre comercio, respectivamente. La línea  $D'D'$  corresponde al precio interno de los bienes importados de la figura 2 y la línea  $D''D''$ , de mayor pendiente, refleja el precio más bajo de las importaciones que resulta con búsqueda competitiva de rentas.

Hasta ahora hemos visto que para cualquier limitación dada de las importaciones un arancel es superior, en el sentido de Pareto, a un contingente con la búsqueda concomitante de rentas. También hemos comparado las propiedades del equilibrio en el caso de búsqueda con las del equilibrio en ausencia de competencia en la búsqueda de rentas. La pregunta que uno debe lógicamente plantearse es qué diferencia hay entre el equilibrio con búsqueda y el equilibrio de libre comercio, que es, después de todo, la solución óptima. Como hemos visto, el número de personas dedicadas al negocio de la distribución desciende al pasar de la libertad de comercio a una situación de restricciones al comercio sin búsqueda de rentas, y aumenta al pasar de esta situación a una en la que existe además competencia en la obtención de licencias de importación. Análogamente, la producción agrícola es menor con libertad de comercio que en una situación en que se limitan las importaciones mediante un arancel equivalente a un contingente, y mayor en esta última posición que en una en que las importaciones se limiten mediante un contingente y haya competencia en la obtención de licencias. Es importante conocer las direcciones de cambio de las variables entre las dos situaciones y en particular si es posible que la sociedad produzca y consuma cantidades menores de ambos bienes cuando hay competencia en la obtención de licencias que con libertad de comercio.

La respuesta es que si se satisface la desigualdad [12], el número absoluto de personas ( $L_D + L_R$ ) en el sector de la distribución va a aumentar al pasar del libre cambio al equilibrio en situación de búsqueda de rentas. Si la demanda de importaciones es más elástica, el número de personas fuera de la agricultura ( $L_D + L_R$ ) descenderá. Por tanto, si se satisface la desigualdad [12], la búsqueda de rentas generará un menor producto agrícola y un menor volumen de importaciones que en condiciones de libertad de comercio. En cuanto al número de personas fuera de la agricultura, si los ingresos obtenidos en la distribución una vez impuesto

el contingente,  $p_D^* \bar{M}$ , son superiores a los ingresos del sector en la situación de librecambio, habrá más personas dedicadas a la distribución o a la búsqueda de rentas en aquella situación que en esta.

### E) Cómo medir la pérdida de bienestar causada por la búsqueda de rentas

Un arancel ocasiona costos a los productores y a los consumidores, y la búsqueda de rentas genera, como ya hemos visto, otros costos, además de los atribuibles a un arancel. Pero como muchas formas de competir por la obtención de rentas son, por su naturaleza, difícilmente observables —no digamos cuantificables— es lícito preguntarse cuál es el contenido empírico de los resultados que hemos obtenido hasta ahora.

Afortunadamente, existe un procedimiento para estimar el costo de producción de la búsqueda de rentas, pues este costo es, en realidad, igual al valor de las rentas. La demostración de esta proposición es la siguiente. La renta obtenida por licencia de importación,  $r$ , es:

$$[17] \quad r = p_D - kA'$$

La razón de este resultado se encuentra en la proposición según la cual el trabajo necesario para distribuir una unidad de importaciones es  $k$  y este trabajo hubiera podido emplearse en la producción agrícola con una remuneración  $A'$ . Como puede apreciarse, en librecambio  $r$  es igual a cero. Un distribuidor podía distribuir eficientemente una unidad de importación y ganar el equivalente de su costo de oportunidad en la agricultura, sin obtener ninguna renta. En consecuencia, el valor total de las rentas,  $r$ , obtenidas en condiciones competitivas de búsqueda, es igual al producto de la renta por unidad de importación y la cantidad total importada.

$$[18] \quad R = r\bar{M} = (p_D - kA')\bar{M}$$

Sustituyendo en esta ecuación las ecuaciones [3] y [13], llegamos a:

$$\begin{aligned}
 [19] \quad R &= \left( p_D - \frac{kp_D \bar{M}}{L_D + L_R} \right) \bar{M} \\
 &= p_D \left( 1 - \frac{L_D}{L_D + L_R} \right) \bar{M} \\
 &= 1 - \frac{p_D \bar{M} L_R}{L_D + L_R}
 \end{aligned}$$

Resulta así que el valor total de todas las rentas es igual al salario en la agricultura ( $A'$ ) multiplicado por el número de individuos buscadores de rentas.

El valor global de las rentas refleja el valor, a los precios de mercado existentes, del total de factores de producción domésticos que podrían ser detraídos de la economía nacional sin dar lugar a reducción alguna en las cantidades de bienes y servicios finales a disposición de la sociedad. Esto quiere decir que si, en una situación dada con un nivel determinado en la actividad de búsqueda de rentas conociésemos el valor de las rentas, sabríamos automáticamente el volumen de recursos que podrían desplazarse del sector de la distribución a otras actividades, sin que los servicios de distribución sufriesen reducción alguna. Según esto —y si se admite que existe competencia para apropiarse las rentas—, las estimaciones realizadas del total de rentas generadas en Turquía y en la India por las restricciones cuantitativas pueden ser interpretadas como el exceso de gravamen atribuible a los contingentes que debe añadirse al costo de bienestar asociado a los aranceles equivalentes de los mismos.

Hay que tener en cuenta que el valor de las rentas exagera el incremento que podría obtenerse en la producción y el consumo de alimentos al pasar de un contingente a su arancel equivalente, por ejemplo, siempre que la productividad marginal del trabajo en la agricultura sea decreciente (el salario de equilibrio es mayor en la situación de búsqueda competitiva de rentas que en la situación en que se establece un arancel equivalente).

Por otra parte, en el caso en que la productividad marginal del trabajo en usos alternativos sea constante, el valor de las rentas nos medirá exactamente el volumen de producción que la sociedad deja de obtener con los mismos recursos.

## **F) Las implicaciones de la búsqueda de rentas en la teoría del comercio internacional**

Una vez se reconoce el fenómeno de la búsqueda de rentas es preciso revisar toda una serie de conclusiones que normalmente aparecen derivadas en la literatura del comercio internacional. Un examen de todos los casos en que los resultados anteriores aparecen en cuestión caería fuera de los límites de este artículo. Pero merece la pena referirse a unos cuantos resultados que pueden derivarse de manera directa.

El primero es que la prohibición absoluta de importar un bien determinado puede ser preferible a un contingente positivo si hay competencia para obtener licencias con las que se distribuye el contingente. La conclusión es inmediata si se tiene en cuenta que el establecimiento de una prohibición de importar liberaría recursos dedicados a la búsqueda de rentas y que el exceso de costo de producción interna del bien antes importado puede ser menor que el valor de las rentas. El segundo resultado es el siguiente. En general, no es posible ordenar los equivalentes arancelarios de dos (o más) contingentes, toda vez que el valor de las rentas es función no solo de la renta por unidad (el arancel equivalente), sino también del volumen de importaciones de la mercancía en cuestión<sup>12</sup>. En tercer lugar, nos encontramos con que se ha aceptado con generalidad la proposición según la cual cuanto más inelástica (respecto al precio) es la demanda nacional, menor es probablemente el costo de bienestar en su arancel dado en el caso del contingente y sus rentas concomitantes, la proposición contraria es la verdadera: cuanto más inelástica sea la demanda, mayor será el valor de las rentas y mayor será, por consiguiente, el costo de bienestar que entraña la búsqueda de rentas. En cuarto lugar, se suele creer que la competencia entre los importadores se traduce en una asignación de recursos más favorable que la que puede resultar de un monopolista importador. Pero si existe la posibilidad de que se compita en la búsqueda de rentas, la creación de una posición de monopolio para un solo importador tendría como resultado, en general, una renta real más alta para la sociedad,

aunque no necesariamente una distribución de la renta más deseable. Por último, cuando existen contingentes, una devaluación puede tener efectos importantes sobre la asignación de los recursos, además de los normales sobre las exportaciones, pues en ese caso el valor de las licencias desciende y, con él, el nivel de la actividad buscadora de rentas.

### III. Conclusiones e implicaciones

El problema central de este artículo ha sido tratar de determinar los efectos que entraña la competencia por la obtención de licencias de importación cuando existen restricciones cuantitativas al comercio. La evidencia empírica sugiere que el valor de las rentas asociadas a las licencias de importación puede ser relativamente grande, y en el artículo se demuestra que el costo de bienestar de las restricciones cuantitativas es igual al de sus equivalentes arancelarios más el valor de las rentas.

Si bien las licencias de importación son una gran fuente visible de rentas, resultado de la intervención del gobierno, el fenómeno de la búsqueda de rentas es mucho más general. Las leyes sobre competencia desleal dan lugar a empresas de dimensión inferior a la óptima. La legislación de salarios genera niveles de desempleo de equilibrio superiores al óptimo, con las pérdidas de bienestar para la sociedad correspondientes, como se ha mostrado en los artículos de John Harris y Michael Todaro, y de Todaro. El establecimiento de techos a los tipos de interés, con el racionamiento consecuente del crédito, fuerzan a competir por la obtención de préstamos y depósitos o dan lugar a actividades bancarias muy costosas. La regulación de las tarifas de los taxis tiene un efecto sobre el tiempo medio de espera de un taxi y sobre la proporción de la jornada de trabajo en la que un taxi está vacío, pero no influye probablemente en los ingresos de los propietarios de taxis a no ser que estos se encuentren también sujetos a licencias. El tratamiento fiscal de las ganancias de capital tiene como resultado una construcción excesiva de viviendas y una actividad de exploración de petróleo antieconómica. Y la lista podría continuarse indefinidamente.

Cada una de estas intervenciones, y otras semejantes, hace que la gente compita entre sí para obtener las rentas resultantes, aunque los competidores muy rara vez tienen clara conciencia de su situación.

En cada caso, esa competencia genera una pérdida de bienestar social que hay que sumar a la que recoge el triángulo tradicional. El único procedimiento general para impedir esa pérdida es cerrar la entrada a la actividad en la que —debido a la política del gobierno— pueden obtenerse las rentas en cuestión.

Todo ello tiene a su vez implicaciones políticas. En primer lugar, en la medida en que puedan limitar la competencia en la búsqueda de rentas mediante la imposición de restricciones a la entrada en las actividades correspondientes, los gobiernos que consideren la adopción de tales medidas se encontrarán siempre atrapados entre los cuernos de un dilema. Porque si limitan la entrada, están dando muestras inequívocas de «favoritismo» hacia unos grupos sociales y sancionando una distribución desigual de la renta nacional. Si, en cambio, adoptan la otra alternativa de permitir la aparición de formas de competencia en la búsqueda de rentas (o si no pueden impedir que estas formas aparezcan), es posible que la distribución de la renta nacional sea más igualitaria y que sean menos claros los indicios de protección a grupos sociales determinados, pero los costos económicos derivados de los contingentes de importación serán mayores.

La existencia del fenómeno de la búsqueda de rentas tiene que influir forzosamente en la imagen que las gentes se forman del sistema económico. Si en la comunidad domina la idea de que la distribución de la renta nacional es el resultado de una lotería, si se cree que los ciudadanos ricos son los buscadores de rentas que han tenido suerte, mientras que los pobres son aquellos a los que se ha impedido participar en el juego de la búsqueda de rentas o que no han tenido suerte caso de haber participado, es lógico que el mecanismo del mercado sea visto con malos ojos. Hasta ahora, en Estados Unidos el consenso social, correcto o incorrecto, ha sido que los ingresos elevados representan —al menos en cierta medida— contribuciones también elevadas al producto social. Desde esta perspectiva, la alta renta per cápita del país aparece como el producto principal de un mecanismo de mercado relativamente libre, del que la distribución desigual de la renta es un subproducto tolerable. Si, por el contrario, la creencia dominante fuese que pocas empresas podrían sobrevivir sin tener y ejercer sus «influencias», aunque solo fuese para

sobornar a los altos funcionarios induciéndoles a cumplir con su deber, sería difícil que el común de las gentes asociase la idea de retribución a la de productividad social. La percepción del sistema de precios como mecanismo que solo premia a los ricos y bien relacionados puede ser un condicionante político importante del proceso de decisiones de política económica. Cuando el mercado se ve con sospecha, es inevitable la tentación de recurrir a intervenciones cada vez mayores, lo que fomenta el nivel de la actividad económica dedicada a la búsqueda de rentas. De esta manera, puede generarse un «círculo vicioso» de naturaleza política. Al sentir el público que los resultados del libre funcionamiento del mercado, debido precisamente a la búsqueda de rentas en condiciones de competencia, son incompatibles con los valores socialmente aceptados, se crea una base de opinión que facilita intervenciones ulteriores en el mercado. La consecuencia es un aumento de la búsqueda de rentas que trae consigo más intervenciones. Aunque la evaluación de las consecuencias políticas de la búsqueda de rentas está fuera de la competencia del economista, el recelo frente al mecanismo del mercado exteriorizado con tanta frecuencia en algunos países subdesarrollados puede ser el resultado de las restricciones generadoras de rentas que existen en esos países.

Por último, en todas las economías de mercado, existen algunas restricciones que generan rentas. Cabe imaginar todo un continuo de posibilidades entre un sistema económico sin restricciones y un sistema perfectamente restringido. En el primer sistema, los empresarios tratarían de conseguir beneficios extraordinarios adoptando nuevas tecnologías, anticipando correctamente los desplazamientos de la demanda, etcétera. En el caso polar opuesto, con la omnipresencia de las restricciones, la búsqueda de rentas sería el único modo posible de obtener ganancias. En un sistema de ese tipo, los empresarios dedicarían todos sus recursos y tiempo a capturar rentas extraordinarias. Ninguno de estos tipos puros podrá darse jamás en la realidad, pero cabe preguntarse si no existe un punto en el continuo más allá del cual el mercado deja de realizar su función de asignación de recursos de una manera satisfactoria. La formalización de estas conjeturas y la contrastación de su alcance son tareas que deben dejarse para otra ocasión. Pero confío en que lo expuesto hasta aquí sea suficiente para estimular el interés y el esfuerzo investigador en este tema.

## Notas

\* Primera traducción al español © «La Economía política de la sociedad buscadora de rentas», publicado en *Información Comercial Española, ICE. Revista de Economía*, N.º 557, enero 1980, pp. 77-88. Título original «The political economy of the rent-seeking society» (*American Economic Review*, 1974, pp. 291-303). **Primera publicación en inglés ©1974 American Economic Review.** Reproducción autorizada.

«The Political Economy of the Rent Seeking Society». *American Economic Review*. June, 1974, pp. 291-303. Traductor: Alfonso Carbajo. He traducido *Rent Seeking por búsqueda de rentas* y *Rent Seeking Society por sociedad buscadora de rentas* o buscadores de rentas. Quizá el término más barojiano de buscar hubiera sido más apropiado en ciertos contextos. En todo el artículo, el término *renta* tiene el significado técnico de *renta económica pura* (*rent* en inglés), excepto en expresiones obvias como *renta nacional*. Para evitar confusiones, he traducido «income» por *ingreso*, con la excepción citada.

\*\* Profesora de teoría económica de la Universidad de Minnesota. Estoy agradecida a James M. Henderson por sus borradores de este trabajo. Los comentarios de Jagdish Bhagwati y John C. Hause a las primeras versiones de este trabajo han sido también muy útiles.

1. Este fenómeno se examina en detalle en Bhagwati y Krueger.
2. Conviene apreciar: 1) que debe esperarse un margen más elevado de exceso de capacidad en las industrias que disfrutan de rentas más elevadas, y 2) que dentro de cada industria las empresas más eficientes funcionarán con un exceso de capacidad mayor que las empresas menos eficientes, ya que el rendimiento que se puede obtener por unidad de inversión es más elevado cuanto más alta sea la eficiencia.
3. Se podría objetar a este argumento la posibilidad de que la alternativa de competir mediante procedimientos ilegales sea tan desagradable que no llegará a alcanzarse una situación de competencia perfecta. Resulta apropiado hacer tres observaciones a esta objeción. La primera, que basta con que haya un número suficientes de individuos que no experimenten, en el margen desutilidad alguna por participar en actividades ilegales del tipo descrito. En segundo lugar, en muchos países subdesarrollados, la entrada en la mayoría de las industrias exige una actividad previa de búsqueda de rentas. En tercer lugar, los riesgos de ser descubierto realizando alguna actividad ilegal y los juicios de valor asociados a este tipo de conducta varían de una sociedad a otra. Véase Ronald Wraith y Edgar Simpkins.
4. Santhanam Committe, págs. 7-8.
5. Estoy en deuda con Ahmet Aker, de Robert College, que puso amablemente sus datos a mi disposición. La descripción de los datos y sus características podrán encontrarse en mi libro a punto de ser publicado.

6. Puede considerarse, si se quiere, que el trabajo es un factor de producción compuesto. La extensión del modelo para incluir dos o más factores complicaría el análisis sin alterar sus resultados esenciales.
7. Se consumen tanto alimentos producidos en la agricultura como bienes de importación (no alimenticios). Pero dada la elección de los alimentos como numerario (véase la ecuación [6]) y dado el supuesto de constancia de los precios internacionales, la producción agrícola es un indicador apropiado de la renta nacional.
8. Estos supuestos establecen un numerario nacional. El análisis real no se altera si los precios internos cambian en la misma proporción.
9. El arancel equivalente de la restricción cuantitativa aquí descrita viene dado por la diferencia entre el precio de importación inducido por la restricción y el precio vigente en régimen de comercio libre.
10. En la demostración de [12] se usa el razonamiento siguiente  $p_D^* \bar{M} > p_D M$  implica  $(p_D^* - p_D) / (p_D^* + p_D) > -(\bar{M} - M) / (\bar{M} + M)$ . Adviértase que, en caso de variaciones continuas, [12] queda reducida a  $1 + 1/p_D > \eta$ .
11. Caben otras formulaciones alternativas. Se pueden cambiar, por ejemplo, la función de producción de la actividad de distribución [3] y considerar como distribuidores a todas las personas que compiten tratando de obtener licencias de importación, de modo que  $L_D$  incluye a  $L_R$  y  $A = p_D \bar{M} / L_D$ . Según otra formulación, podría haber una actividad de búsqueda de rentas diferentes de la distribución, con un salario determinado por las rentas totales  $(p_D - A'k) \bar{M} / L_R$ , y tal que salario fuese igual al salario de la distribución y al de la agricultura. Los resultados de estas especificaciones son equivalentes a los que pueden derivarse de la ecuación [13].
12. Quiero dar las gracias a Bhagwati por haberme llamado la atención sobre esta implicación.

## Referencias

- Bhagwati, J. (1969). «On the Equivalence of Tariffs and Quotas». En *Trade, Tariffs and Growth*. Londres.
- y Desai, P. (1970). *Planning for Industrialization: A Study of India's Trade and Industrial Policies since, 1950*. Cambridge.
- y Krueger, A. *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Experience and Analysis*. Nueva York (se publicará próximamente).
- Harris, J. R., y Todaro, M. P. (1970). «Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis». En *American Economic Review*, marzo, 60: 126-142.
- Johnson, H. G. (1960). «The Cost of protection and the Scientific Tariff». *Journal of Political Economy*, agosto, 68: 327-345.

Krueger, A. (1974). *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Turkey*. Nueva York.

Monteiro, J. B. (1966) *Corruption*. Bombay.

Myroal, G. (1968). *Asian Drama*, Vol. III. Nueva York.

Todaro, M.P. (1969). «A model of Labor Migration and Urban Employment in Less Developed Countries». *American Economic Review*, marzo, 59: 138-148.

Wraith, R., y Simpkins, E. (1963). *Corruption in Developing Countries*. Londres.

Government of India. (1961). Planning Commission. *Third Five Year Plan*. Nueva Delhi, agosto.

Reserve Bank of India. *Report on Currency and Finance, 1967-1968*.

Santhanam Committee. (1964). *Report on the Committee on Prevention of Corruption*, Government of India, Ministry of Home Affairs. Nueva Delhi.

# Teoría de la competencia entre grupos de presión por la influencia política\*

Gary S. Becker\*\*

---

## I. Introducción

El enfoque económico del comportamiento político considera que las elecciones políticas reales están determinadas por los esfuerzos de las personas y de los grupos para promover sus propios intereses. La mayoría de las aplicaciones del enfoque económico enfatizan a los votantes, los políticos, los burócratas y los partidos políticos (ver Schumpeter, 1947; Downs, 1957; Buchanan y Tullock, 1962; Riker, 1962; Niskanen, 1971). Sin embargo, el libro pionero de Arthur Bentley (1908), publicado a principio de siglo, utilizó un «enfoque económico» que se centraba en los grupos de presión política<sup>1</sup> y dio lugar a una vasta literatura de científicos políticos sobre la sociedad pluralista (ver, por ejemplo, Truman, 1971).

En las últimas dos décadas, algunos economistas también han continuado con la visión de Bentley (ver Stigler, 1975; Peltzman, 1976; Posner, 1974). Me sentí estimulado por la atmósfera que crearon George Stigler, Sam Peltzman, Richard Posner y otros para idear un modelo de competencia política entre los grupos de presión. Les daré poca atención a los políticos, partidos políticos y votantes, porque asumo que transmiten principalmente la presión de los grupos activos<sup>2</sup>.

Las personas pertenecen a grupos particulares —que se definen por ocupación, industria, ingreso, geografía, edad y otras características—, que se supone usan la influencia política para mejorar el bienestar de sus

miembros. La competencia entre estos grupos de presión por la influencia política determina la estructura de equilibrio de los impuestos, de los subsidios y de otros favores políticos.

El proceso político no fija simplemente la influencia política, ya que esta puede ser expandida por los gastos de tiempo y de dinero para las contribuciones de campaña, la propaganda política y otras formas de ejercer presión política. El equilibrio político tiene la propiedad de que todos los grupos maximizan sus ingresos gastando su monto óptimo en presión política, dada la productividad de sus gastos y el comportamiento de otros grupos. A los fines analíticos, se estima que cada grupo actúa como si los gastos de otros grupos no se vieran afectados por los cambios en sus propios gastos.

Los impuestos y los subsidios están relacionados por la identidad entre el ingreso y el gasto: el importe total recaudado por impuestos, incluidos los ocultos como la inflación, es igual al importe total disponible para subsidios, incluidos los ocultos como las restricciones a la entrada en una industria. Esta ecuación del presupuesto gubernamental implica que un cambio en la influencia de cualquier grupo que afecta sus impuestos y subsidios debe afectar los subsidios e impuestos, y, por lo tanto, la influencia, de otros grupos. Por lo tanto, los grupos no ganan o pierden totalmente la competencia por la influencia política, porque aun los grupos muy gravados pueden aumentar su influencia y reducir sus impuestos realizando gastos adicionales en actividades políticas. Esto contrasta con los resultados a todo o nada que muchos otros modelos formales del comportamiento político implican, en los que la «mayoría» claramente gana y la «minoría» claramente pierde.

Las distorsiones en el uso de los recursos, que son inducidas por los distintos impuestos y subsidios, denominadas «costos de peso muerto», producen un efecto importante en la competencia por la influencia. Los costos de peso muerto estimulan los esfuerzos de los grupos gravados para reducir los impuestos, pero desanima los esfuerzos de los grupos subsidiados para aumentar los subsidios. El efecto favorable de los costos en las actividades políticas de los grupos gravados les otorga una ventaja intrínseca en la competencia por la influencia que supuestamente se compensa con otras

ventajas para los grupos que obtienen grandes subsidios (ver la discusión en la Sección IV).

En este ensayo, el análisis no se limita a los impuestos y a los subsidios que distorsionan los incentivos y reducen la eficiencia total. El mismo análisis de la competencia entre los grupos de presión, sin la introducción de las funciones de bienestar social o de un gobierno benevolente, explica el gasto en defensa y en otros bienes públicos, los impuestos a la contaminación y otras actividades gubernamentales que aumentan la eficiencia, aun cuando algunos grupos se ven perjudicados por estas actividades. Un enfoque unificado es posible porque mientras los grupos afectados por las actividades que reducen la eficiencia tienen la ventaja intrínseca en la competencia por la influencia, los grupos beneficiados por las actividades que aumentan la eficiencia tienen la ventaja intrínseca en relación con los grupos perjudicados por estas actividades (ver la Sección IV).

La Sección II discute las funciones de influencia de dos grupos de presión homogéneos que compiten por favores políticos. La Sección III desarrolla las condiciones del equilibrio de mercado para estos grupos que compiten y que determinan la influencia real, los subsidios y los impuestos. En las Secciones III y IV, se derivan varias proposiciones de las condiciones de equilibrio, incluido el efecto sobre los impuestos y los subsidios del *free-riding* por parte de los miembros de estos grupos, el número de miembros de cada uno, el costo de peso muerto de la redistribución del ingreso y las actividades públicas que aumentan la eficiencia. La Sección V despliega las condiciones del equilibrio de mercado y sus propiedades estáticas comparativas que se dan cuando muchos grupos compiten y considera si el monto total recaudado en impuestos podría ser «excesivo». La Sección VI debate brevemente cómo reconciliar mi análisis, que enfatiza los grupos de presión y omite la votación, con la aparente importancia de votar en muchos sistemas políticos.

## II. Funciones de la influencia política

El supuesto básico del análisis es que los impuestos, subsidios, regulaciones y otros instrumentos políticos se utilizan para aumentar el bienestar de los grupos de presión más influyentes. Los grupos compiten en un

contexto de reglas que traducen el gasto en presión política en influencia política y acceso a los recursos políticos. Esas reglas pueden plasmarse en constituciones políticas y en otros procedimientos políticos, incluidas, tal vez, las «reglas» sobre el uso de la fuerza para tomar el poder.

Con el fin de simplificar el análisis sin que haya ninguna pérdida significativa de los aspectos generales, considero que la utilidad de cada persona se mide por su ingreso total real y que esos ingresos totales pueden sumarse para medir el ingreso total o el producto total<sup>3</sup>. El ingreso total es una mejor medida de la utilidad que el ingreso de mercado porque depende del tiempo gastado en ocio y en otras actividades ajenas al mercado. No se incluyen la envidia y el altruismo, porque se supone que el ingreso total depende solo de los bienes propios.

En un principio, pensemos que solo hay dos grupos *homogéneos* en la sociedad, *s* y *t*. Puesto que personas idénticas deben tener el mismo ingreso,  $Z_s^0$  y  $Z_t^0$  puede medir el ingreso total de cada miembro de *s* y de *t* antes de la redistribución gubernamental, y  $Z_s$  y  $Z_t$  pueden medir sus ingresos después de la redistribución, así que

$$(1) \quad R_s = Z_s - Z_s^0 \quad \text{y} \quad R_t = Z_t^0 - Z_t$$

son las redistribuciones de cada *s* y distancia de cada *t*.

Todas las actividades políticas que aumentan el ingreso de un grupo serán consideradas un subsidio para ese grupo y todas las actividades que disminuyen el ingreso se considerarán un impuesto. El monto recaudado por todos los impuestos en *t* puede expresarse como

$$(2) \quad S = n_t F(R_t),$$

donde  $n_t$  es el número de miembros de *t* y  $R_t$  son los impuestos que cada miembro paga. La función *F* es el ingreso de un impuesto de  $R_t$  e incorpora los costos de peso muerto que resultan de los efectos distorsivos de los impuestos a las horas trabajadas, a las inversiones y a otras elecciones de los contribuyentes. Dado que los costos tienden a aumentar a medida que la tasa de recaudación sube (ver Harberger, 1971, para conocer una buena discusión),

$$(3) \quad F(R_t) \leq R_t, \quad F' \leq 1, \quad \text{y} \quad F'' \leq 0$$

$F(R_t) = R_t$ ,  $F' = 1$  y  $F'' = 0$  cuando los impuestos no distorsionan el comportamiento, es decir, cuando se utilizan impuestos de «suma fija».

El subsidio de cada miembro de  $s$  se determina por

$$(4) \quad n_s G(R_s) = S = n_t F(R_t)$$

donde  $n_s$  es el número de miembros y  $R_s$  es el subsidio para cada miembro.  $G$  es el costo de brindar  $R_s$  e incorpora los costos de peso muerto que surgen de los efectos distorsivos de los subsidios a las horas trabajadas, a las inversiones y a otras elecciones de los destinatarios. Las propiedades de  $G$  son

$$(5) \quad G(R_s) \geq R_s, \quad G' \geq 1, \quad \text{y} \quad G'' \geq 0$$

$G(R_s) = R_s$ ,  $G' = 1$  y  $G'' = 0$  cuando los subsidios no distorsionan el comportamiento, en otras palabras, cuando se utilizan subvenciones de «suma fija». La ecuación (4) da la ecuación presupuestaria entre la suma pagada como impuestos y la suma recibida como subsidios, una relación que tiene un importante efecto en la competencia por la influencia política. Nótese que la ecuación presupuestaria no expresa que los subsidios ( $n_s R_s$ ) sean iguales a los impuestos ( $n_t R_t$ ) porque los costos de peso muerto reducen los subsidios por debajo de los impuestos.

Se han utilizado métodos muy disímiles para elegir a legisladores y funcionarios gubernamentales, para limitar los poderes de los jefes de Estado y para prever la sucesión política. No obstante, todos los sistemas políticos, incluidos tanto los sistemas dictatoriales como los democráticos, han sido objeto de las presiones de los grupos de interés especial que intentan usar la influencia para mejorar su bienestar. No trataré de modelar cómo los distintos sistemas políticos traducen las actividades de los grupos de presión en influencia política. En cambio, abordé el producto final de esa traducción, denominada «funciones de influencia», que relaciona los subsidios y los impuestos con las presiones que ejercen todos los grupos y con otras variables. Dado que solo se imponen restricciones débiles a esas

funciones, las consecuencias básicas del análisis deberían poder aplicarse a sistemas políticos muy diferentes, incluidos los no democráticos, aunque, por supuesto, la influencia de grupos particulares, por lo general, es susceptible a las características de un sistema político. A pesar de que Joseph Schumpeter (1947) y otros<sup>4</sup> vincularon a los grupos de presión interesados con el capitalismo democrático, creo que los grupos de presión conformados por trabajadores, administradores e intelectuales, entre otros, tienen un incentivo para ser más y no menos activos en el socialismo democrático y de otros tipos, porque una mayor fracción de recursos es controlada por el Estado en el socialismo que en el capitalismo.

La suma recaudada en concepto de impuestos en  $t$  está determinada por una función de influencia que depende de la presión ( $p$ ) ejercida por  $s$  y  $t$  y otras variables ( $x$ ):

$$(6) \quad n_t F(R_t) = -I^t(p_s, p_t, x)$$

Asimismo, la suma disponible para subsidiar a  $s$  está determinada por una función de influencia que también depende de las presiones políticas y de otras variables:

$$(7) \quad n_s G(R_s) = I^s(p_s, p_t, x)$$

La ecuación del presupuesto político en (4) claramente implica que estas funciones de influencia no pueden ser independientes, porque un incremento de la influencia de  $s$  que aumenta su subsidio debe ser financiado con un aumento de los impuestos en  $t$  y, por lo tanto, debe bajar la influencia de  $t$ . Es decir,

$$(8) \quad n_t F(R_t) = -I^t \equiv n_s G(R_s) = I^s$$

o

$$I^s + I^t \equiv 0$$

La igualdad entre la suma recaudada de impuestos y la suma gastada en subsidios implica que la *influencia total es cero*: el aumento de la influencia de algunos grupos disminuye la influencia de otros en la igual cantidad.

Por consiguiente, el juego político modelado en este ensayo es de suma cero en influencia y de suma negativa en impuestos y subsidios debido a los costos de peso muerto.

La diferenciación de la ecuación (8) respecto de cualquier variable y da

$$(9) \quad \frac{\delta I^s}{\delta y} \equiv I_y^s \equiv - \frac{\delta I^t}{\delta y} \equiv - I_y^t$$

En consecuencia, si, digamos, una mayor presión por parte de  $t$  aumenta su influencia ( $y$ , por lo tanto, reduce sus impuestos), una mayor presión por parte de  $t$  disminuiría la influencia ( $y$  el subsidio) de  $s$ :

$$(10) \quad I_y^t > 0 \implies I_y^s < 0$$

Además, dado  $I_{ts}^s = I_{st}^s$ , si un incremento en  $p_t$  aumenta el producto marginal de  $p_s$  (si  $I_{st}^s > 0$ ), entonces un incremento en  $p_s$  disminuiría el valor absoluto del efecto marginal de  $p_t$  en  $I^s$  (para  $I_t^s < 0$  y  $I_{ts}^s = 0$ ). Nótese también que si algunas características de un grupo, como la profesión o la edad de los miembros, aumentan su influencia, estas características reducirían la influencia del otro grupo.

### III. Competencia entre grupos de presión

Si  $R_t < 0$  y  $R_s > 0$ , se consideraría que  $s$  es el ganador y  $t$  el perdedor del «juego» político porque  $s$  está subsidiado y  $t$  está gravado. La identidad de los ganadores y de los perdedores, así como las sumas ganadas y perdidas no están rígidamente determinadas por la naturaleza de un sistema político porque también se ven afectadas por las actividades políticas de cada grupo. Los perdedores no tienen por qué aceptar pasivamente su destino, ya que pueden reducir sus pérdidas y las ganancias de los ganadores mediante el *lobby*, las amenazas, la desobediencia, la migración y otros tipos de presión política con el fin de aumentar su influencia.

Los grupos compiten por la influencia política gastando tiempo, energía y dinero en producir presión política. Para modelar esta competencia, adopto el supuesto de que cada grupo tiene una función que relaciona su producción de presión con varios aportes:

$$(11) \quad p = p(m, n), \text{ donde } m = an,$$

y donde  $a$  son los recursos que cada miembro gasta en mantener un *lobby*, atraer votos favorables, publicar panfletos, contribuir con los gastos de la campaña, cultivar relaciones con burócratas y políticos, etcétera. Supuestamente, la presión no puede descender y, por lo general, aumenta cuando el gasto ( $m$ ) sube.

El efecto total de un aumento en el número de miembros en el producto marginal del gasto político, cuando el monto gastado por miembro se mantiene constante, es

$$(12) \quad \frac{\delta p_m}{\delta n} = \frac{\delta^2 p}{\delta m \delta n} = ap_{mn} + p_{mn}$$

El símbolo del primer término está determinado por si hay retornos mayores o menores en la escala de gasto. El segundo término tiende a ser negativo debido al *free-riding*: las personas desean eludir sus obligaciones e imponer el costo de producir presión a otros miembros (ver el estudio pionero de Olson, 1965). El *free-riding* puede ser parcialmente controlado por el comportamiento político, castigando a los miembros desviados con ostracismo, intimidación y multas, e implementando reglas para compartir los beneficios y los costos que reducen el incentivo para eludir sus obligaciones (ver, por ejemplo, Groves y Ledyard, 1977 y Tideman y Tullock, 1976). En esencia, el *free-riding* aumenta el costo de producir presión. Por consiguiente, el gasto total en la producción de presión es igual a la suma de los gastos en actividad política directa y en control del *free-riding*.

El ingreso total de los miembros de  $s$  y de  $t$  neto de gastos en actividades políticas, incluido el gasto para controlar el *free-riding*, está definido por

$$(13) \quad Z_s = Z_s^0 + R_s - a_s, \text{ y } Z_t = Z_t^0 + R_t - a_t$$

El ingreso por miembro de un grupo políticamente activo ( $a > 0$ ) se maximiza cuando

$$(14) \quad \frac{dR_s}{da_s} = 1, \text{ y } \frac{dR_t}{da_t} = -1,$$

y estas condiciones dan cuenta de todos los gastos realizados para controlar el *free-riding*. Un grupo será políticamente activo solo si la presión adicional aumenta su influencia. Las desigualdades en (10) suponen que la presión de cada grupo reduce la influencia del otro grupo y, por lo tanto, contrarresta parcial o totalmente el efecto de la presión ejercida por el otro grupo.

Las funciones de influencia y de producción de presión permiten una traducción sencilla de las condiciones de optimalidad para  $s$  y para  $t$  dadas por la ecuación (14) en las condiciones del equilibrio político de mercado que determinan los gastos y las presiones de ambos grupos. Para simplificar el análisis, adopto el supuesto de que cada grupo actúa como si la presión ejercida por el otro grupo no se viera afectada por su comportamiento<sup>5</sup>. Entonces

$$(15) \quad \frac{dR_s}{da_s} = \frac{1}{n_s G'} \frac{\delta I^s}{\delta p_s} \frac{\delta p_s}{\delta m_s} \frac{\delta m_s}{\delta a_s} = \frac{I^s P^s_m}{G'} = 1$$

y usando la ecuación (9)<sup>6</sup>,

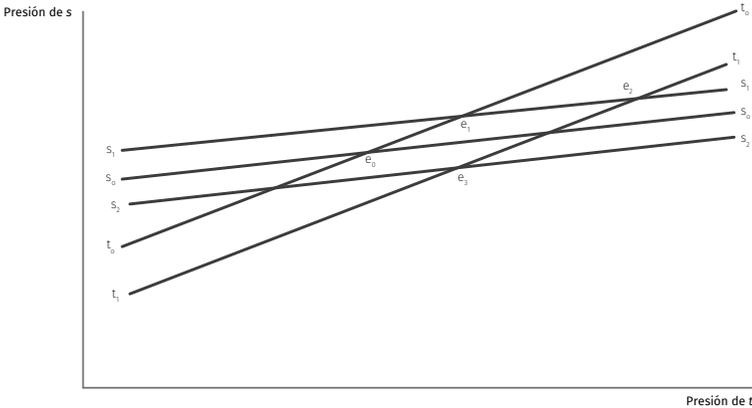
$$(16) \quad \frac{dR_t}{da_t} = \frac{1}{n_t F'} \frac{\delta I^t}{\delta p_t} \frac{\delta p_t}{\delta m_t} \frac{\delta m_t}{\delta a_t} = \frac{I^t P^t_m}{F'} = -1$$

Estas condiciones pueden resolverse para valores de equilibrio de  $a_s$  y  $a_t$ , y  $p_s$  y  $p_t$ . También pueden ser utilizadas para derivar el efecto en la presión óptima por parte de un grupo de un determinado cambio en la presión por parte de otro grupo (ver Anexo matemático). El aumento de la pérdida de eficiencia debido a los impuestos y a los subsidios ( $F'' < 0$  y  $G'' > 0$ ) provocan que la presión óptima de un grupo suba cuando se incrementa la presión del otro grupo (ver la discusión en la siguiente sección). La «complementariedad» en la función de influencia de  $s$  entre  $s$  y  $t$  ( $I^s_s > 0$ ) también aumenta la presión óptima de  $s$  cuando la presión de  $t$  sube porque la presión adicional de  $s$  sería más efectiva. Sin embargo, esa «complementariedad» reduce la presión óptima de  $t$  cuando la presión de  $s$  aumenta porque el efecto negativo en  $I^s$  de la presión adicional de  $t$  disminuye.

Las propiedades estáticas comparativas del equilibrio político se derivarán gráficamente, con las pruebas rigurosas que aparecen en el Anexo matemático. La Figura 1 supone que las curvas de reacción tanto de  $s$

como de  $t$  son de pendiente positiva, porque los costos de peso muerto aumentan lo suficientemente rápido, a medida que los impuestos y los subsidios suben para dominar cualquier efecto de compensación de la «sustituibilidad» en las funciones de influencia. Se supone que existe un equilibrio estable gracias al supuesto que aparece en esta figura de que la curva de reacción de  $t$  es más pronunciada que en la curva de  $s$ <sup>7</sup>.

Figura 1. Curva de reacción de  $t$  y de  $s$



Si un grupo se torna más eficiente en la producción de presión, quizá por un mayor éxito en el control del *free-riding* o en el uso de la televisión y de otros medios, su producción de presión óptima aumentaría para cualquier nivel de presión por parte del otro grupo. Por ejemplo, la curva de reacción de  $s$  se desplazaría en forma ascendente en la Figura 1 de  $s_0$  a  $s_1$ , y la posición de equilibrio cambiaría de  $e_0$  a  $e_1$ . La presión por parte de  $s$  necesariamente aumentaría y la presión por parte de  $t$  también subiría si su curva de reacción fuera de pendiente positiva. Sin importar el efecto inducido en la presión de  $t$ , el subsidio para  $s$  y el impuesto a  $t$  aumentarían debido a un desplazamiento ascendente en la curva de reacción de  $s$ .

Este claro resultado se aplica de igual modo a la eficiencia mejorada y se expresará como

PROPOSICIÓN 1. Un grupo que se torna más eficiente en la producción de presión política sería capaz de reducir sus impuestos o de aumentar sus subsidios.

Si un aumento en la eficiencia para producir presión tanto de  $s$  como de  $t$  desplazó la curva de reacción de  $s$  en forma ascendente y la de  $t$  hacia la derecha, las presiones de equilibrio de ambos grupos subirían (digamos de  $e_0$  a  $e_2$ ). No obstante, la influencia de cualquier grupo  $y$ , por lo tanto, los impuestos y los subsidios, podrían no cambiar demasiado, si es que se modifican, porque una mayor presión de  $t$  contrarrestaría una mayor presión de  $s$ . Recordemos que la ecuación de presupuesto político supone que ambos grupos no pueden aumentar su influencia porque la influencia total es cero [ver ecuación (8)]. Esto ilustra una importante consecuencia para la Proposición 1 que ha sido rechazada en los debates sobre grupos de presión.

CONSECUENCIA. La eficacia política de un grupo está determinada principalmente por su eficiencia relativa a la de otros grupos y no por su eficiencia absoluta —por ejemplo, su habilidad absoluta para controlar el *free-riding*—<sup>8</sup>.

A modo de ejemplo, un grupo puede estar muy subsidiado, aun cuando no logre controlar muy bien el *free-riding*, porque ejerce mejor control que otros grupos. Por consiguiente, el énfasis en el *free-riding* de muchas discusiones sobre la eficacia de los grupos de presión es un tanto excesivo, porque el éxito político está determinado por el grado relativo, no absoluto, de control del *free-riding*.

Puesto que las economías de escala son importantes en los niveles bajos de gastos en producción de presión y dado que el *free-riding* es, en general, más fácil de controlar en grupos pequeños, un aumento moderado en el tamaño de los grupos pequeños, a menudo, subiría el producto marginal de su gasto porque el beneficio de una escala más grande superaría el costo de un mayor *free-riding*. La expansión continua en tamaño finalmente provocaría una disminución en los productos marginales, porque el *free-riding* se tornaría problemático y las economías de escala serían insignificantes. Más allá de cierto punto, los productos marginales pueden estabilizarse porque mayores aumentos en el tamaño inducen pocos efectos de escala adicionales o *free-riding* (por miembro).

Un aumento en el tamaño de un grupo reduce los costos de peso muerto marginales de los subsidios o de los impuestos ( $G'$  o  $F'$ ) porque el subsidio o

impuesto con respecto a cada miembro del grupo disminuiría. Por lo tanto, el efecto total de un aumento del tamaño de un grupo en su influencia depende de los efectos sobre la eficiencia, los subsidios y los costos de peso muerto. Para determinar esto, es necesario considerar cómo los costos de peso muerto afectan la presión, los impuestos y los subsidios.

#### **IV. Costo de peso muerto y redistribución**

Un aumento en el costo de peso muerto marginal de los impuestos [una reducción en  $F'$  en la ecuación (16)], por un lado, aumenta la presión que ejercen los contribuyentes porque una reducción en los impuestos tiene luego un efecto (adverso) más pequeño en el ingreso proveniente de la recaudación. Por otro lado, un aumento en el costo de peso muerto marginal de los subsidios [un aumento en  $G'$  de la ecuación (15)] disminuye la presión que ejercen los destinatarios porque un determinado aumento del subsidio exige luego un mayor aumento en los ingresos tributarios. Por consiguiente, un incremento exógeno en el costo de peso muerto tanto de los impuestos como de los subsidios desplazaría las curvas de reacción de  $t$  y de  $s$  hacia la derecha y hacia abajo, respectivamente, y cambiaría la posición de equilibrio de  $e_0$  a  $e_3$  en la Figura 1. O la presión de equilibrio de  $t$  debe aumentar, o la presión de  $s$  debe disminuir, o ambos. Sin embargo, la siguiente proposición se mantiene, sin importar los efectos exactos sobre la presión.

PROPOSICIÓN 2. Un aumento en el costo de peso muerto reduce el subsidio de equilibrio.

El costo de muchos programas, como el sostenimiento de los precios agrícolas o los derechos del petróleo, casi siempre ha parecido alarmantemente alto. Aun así esta proposición supone que los programas políticamente exitosos son «baratos» en relación con los millones de programas que son demasiado costosos para reunir suficiente respaldo político<sup>9</sup>, donde «barato» y «caro» aluden a los costos de peso muerto marginales, no al tamaño de los impuestos y de los subsidios.

Dado que los costos de peso muerto incentivan la presión por parte de los contribuyentes y desalientan la presión por parte de los beneficiarios,

los primeros tienen una ventaja «intrínseca» para influir en los resultados políticos. Entonces, combinemos las ecuaciones (15) y (16) para obtener

$$(17) \quad -\frac{dR_s/da_s}{dR_t/da_t} = -\frac{I_s^s p_m^s}{I_t^t p_m^t} \frac{F'}{G'}$$

Si  $s$  y  $t$  fueran del mismo tamaño ( $n_s = n_t$ ), igual de eficientes en la producción de presión (= cuando  $m_s = m_t$  y  $n_s = n_t$ ) e igual de importantes en la función de influencia (= cuando  $s = t$ ), luego (17) supondría que

$$(18) \quad \frac{-dR_s/da_s}{dR_t/da_t} = \frac{F'}{G'} \quad \text{cuando} \quad p_s = p_t$$

La ventaja intrínseca de los contribuyentes se mide con el lado derecho de (18) y aumenta a medida que los costos de peso muerto de los impuestos y de los subsidios suben —a medida que  $F'$  y  $G'$  aumentan—. No existe ventaja alguna con los impuestos y los subsidios de suma fija porque entonces  $F' = G' = 1$ . Los grupos subsidiados pueden superar su desventaja intrínseca con un tamaño óptimo, eficiencia en la producción de presión, éxito en la conversión de presión en influencia o características que incrementen su influencia. De hecho, la presunción debe ser que los grupos muy subsidiados, como los productores de azúcar y de lácteos de los Estados Unidos, no solo puedan redistribuir con un costo de peso muerto relativamente bajo, sino también que puedan superar su desventaja intrínseca con atractivo político y eficiencia.

La Proposición 2 supone cierta «tiranía del *statu quo*» porque el sector político no interferiría demasiado con la distribución privada del ingreso aun si los grupos beneficiados con la interferencia estén mejor organizados políticamente que los grupos perjudicados, siempre y cuando no estén mucho mejor organizados. En consecuencia, la importancia del *statu quo* privado no supone que los políticos sean lacayos de los ricos, e incluso es coherente con el hecho de que los pobres son políticamente *más* eficientes.

No obstante, esta tiranía del *statu quo* no es lo mismo que el *laissez faire*, porque el sector político protegería el *statu quo* de muchos choques y cambios en el sector privado. Supongamos que una industria (la automotora) paga salarios mucho más altos que los salarios disponibles para sus empleados en otras industrias (debido a que han invertido en

capital para una industria específica) hasta que la competencia inesperada de las importaciones (de Japón) reduce los salarios de equilibrio de la industria por debajo de los salarios disponibles en otras industrias. Sin la asistencia gubernamental, los trabajadores abandonarían la industria y sufrirían una gran reducción de sus ingresos.

Los aranceles o las cuotas a las importaciones podrían aumentar los ingresos en un porcentaje mucho mayor que la pérdida de eficiencia. Por ejemplo, si, en un principio, los ingresos fueran 50 % más altos que los ingresos disponibles en otras industrias y si disminuyeran en un 5 %, una prohibición total de las importaciones tendría un costo para la sociedad de solo un 10 % (5/50) del subsidio para los trabajadores (por lo que se desaprovecharía el excedente para los consumidores proveniente del aumento del consumo de autos inducido por un menor precio de las importaciones). Estos trabajadores quizá puedan ejercer influencia y obtener respaldo político porque el costo de peso muerto por hacerlo es barato en relación con el costo de otros programas.

Una conocida máxima de la economía establece que «los costos hundidos están hundidos», es decir, que las personas solo miran hacia el futuro, a medida que distribuyen el trabajo y otros recursos. Sin la asistencia del gobierno, aun las grandes inversiones en capital para una industria específica no impedirían la salida de la industria si las importaciones redujeran los ingresos por debajo de aquellos disponibles en otras industrias. Sin embargo, en el sector político, «los costos hundidos no están hundidos» porque las inversiones en capital humano o físico específicas para una empresa, una industria o, incluso, una región disminuyen la elasticidad de la oferta y los costos de peso muerto de las «distorsiones» son más bajos cuando la oferta (y la demanda) es menos elástica. A muchas personas les ha molestado el reciente respaldo político a Chrysler porque los ingresos de sus trabajadores eran demasiado altos. Mi análisis indica que, molesta o no, esta puede ser precisamente la razón por la cual Chrysler recibió apoyo.

Es probable que la protección política contra los cambios en el sector privado sea incompleta y temporal. Incompleta, porque el costo de peso muerto marginal de la protección aumenta a medida que el grado de protección

sube; temporal porque la oferta (y la demanda) se torna más elástica con el paso del tiempo, a medida que las inversiones específicas se deprecian. En consecuencia, una explicación para los esfuerzos periódicos en materia de desregulación, como la reciente desregulación de las aerolíneas y de los mercados de valores, y, en menor medida, del camionaje, es que los costos de peso muerto suben, cuando la duración de las regulaciones aumenta. Un estudio llevado a cabo por Gregg Jarrell (1982) indica que, al parecer, la desregulación del mercado de valores ha sido inducida por el crecimiento de los grandes operadores institucionales con demandas elásticas.

Tradicionalmente, los economistas han explicado el comportamiento político a través de la «falla» de mercado y no mediante el poder de los grupos de interés. Los gobiernos producen bienes públicos, reducen las externalidades y superan otras fallas. A pesar de que estas actividades políticas aumentan, en lugar de disminuir, la eficiencia total, pueden ser incorporadas con facilidad al análisis previo de la competencia entre los grupos de presión por la influencia política.

Nadie se opone a las actividades que benefician a todos los grupos y estas pueden ser apoyadas activamente por la presión de algunos de los grupos. Lo que más desafía al análisis son las actividades que también aumentan la eficiencia, pero que perjudican a algunos grupos (digamos  $t$ ) que pueden ejercer presión en contra. El «impuesto» a  $t$  seguiría financiando el «subsido» de  $s$ , de acuerdo con la ecuación del presupuesto político de (4), excepto que ahora la eficiencia aumentaría porque  $n_s R_s > n_t R_t$ . Si la eficiencia también subiría en el margen, es decir, si  $n_s R_s > n_t R_t$ , los grupos subsidiados tienen la ventaja intrínseca de afectar los resultados políticos, por lo que la ecuación (18) supone que  $s$  tiene una ventaja intrínseca cuando  $F' > G'$ , que es la condición necesaria y suficiente para que un aumento en el subsidio incremente la eficiencia<sup>10</sup>.

Los grupos subsidiados con una ventaja intrínseca ejercen más presión que los grupos gravados del mismo tamaño y con igual de eficiencia y atractivo político. Puesto que las políticas que son muy respaldadas por la presión de los grupos subsidiados tienen probabilidades de ganar cualquier competencia contra otras políticas, las que aumentan la eficiencia tienen probabilidades de ganar, a menos que los grupos perjudicados

contrarresten su desventaja intrínseca con producción eficiente de presión o de otras formas. Este resultado puede expresarse como una consecuencia de la Proposición 2:

CONSECUENCIA. Las políticas que aumentan la eficiencia tienen más probabilidades de ser adoptadas que las políticas que reducen la eficiencia.

Esta consecuencia indica que el modelo que se plantea en este ensayo de competencia entre grupos de presión para mejorar su propio bienestar no omite las fallas de mercado. En otras palabras, el modelo no enfatiza la redistribución política del ingreso a costa de los incrementos políticos de eficiencia, aun cuando los grupos no cooperen y los pagos adicionales no se permitan. Por consiguiente, un análisis de la competencia no cooperativa entre los grupos de presión puede unificar la visión de que los gobiernos corrigen las fallas de mercado y, lo que parecería una idea contraria, de que los gobiernos favorecen a los políticamente poderosos.

Dado que un aumento en la cantidad de personas que son gravadas reduce el impuesto requerido para cada persona para obtener un determinado ingreso y, por lo tanto, disminuye el costo de peso muerto marginal (y total) de la recaudación, un aumento en la cantidad de contribuyentes reduciría su producción de presión [ver (A.19)]. Por este motivo un grupo preferiría que su subsidio fuese financiado mediante bajos impuestos cobrados a muchas personas, aunque eso no reduce la eficiencia política de los grupos gravados<sup>11</sup>. El tamaño óptimo de un grupo subsidiado es menor a su tamaño más eficiente, porque un aumento en el número de miembros reduce el ingreso neto por miembro si la eficiencia no sube significativamente<sup>12</sup>. Estos resultados pueden expresarse como

PROPOSICIÓN 3. Los grupos políticamente exitosos tienden a ser pequeños en relación con el tamaño de los grupos que son gravados para pagar sus subsidios.

La Proposición 3 parece ser coherente con la evidencia en materia de agricultura de distintos países: la agricultura está, en general, fuertemente subsidiada cuando es un sector pequeño, como en Japón, Israel o los Estados Unidos; y fuertemente gravada cuando es un sector grande, como en Polonia, China, Tailandia o Nigeria (ver Peterson, 1979 y, en especial, la evidencia para África en Bates, 1981). La Proposición 3 y su evidencia

son contrarias a la visión frecuente de que los grupos pequeños están en desventaja en términos políticos porque no tienen muchos votos. En la Sección IV, se afirma que la votación y las mayorías no son los determinantes *fundamentales* de la influencia política, incluso en las democracias.

He dado por hecho el método utilizado para subsidiar o gravar a cada grupo, aunque, a menudo, muchos métodos son posibles y el sector político debe elegir entre ellos. ¿La competencia entre los grupos de presión, como está modelada en este ensayo, supone que se utiliza el método más eficiente? Con el objeto de simplificar la discusión sobre este interrogante, supongamos que un método para gravar o para subsidiar es uniformemente más eficiente que otros: que  $F^* > F$  y  $G^* < G$ , y  $F^{*'} > F'$  y  $G^{*' } < G'$ , para todos  $R_t$  y  $R_s$ , donde  $F$  y  $G$  se refieren a cualquier otro método<sup>13</sup>. Si las funciones de influencia fueran independientes del método impositivo en el sentido de que los ingresos tributarios son los mismos con diferentes métodos cuando están dadas<sup>14</sup> las presiones de  $s$  y de  $t$ , el reemplazo de un impuesto menos eficiente por uno más eficiente reduce la presión óptima de  $t$  porque la pérdida irrecuperable de eficiencia marginal disminuye. Esta reducción de la presión aumenta el subsidio para  $s$ , así como el ingreso neto de  $t$ .

Por lo tanto,  $t$  y  $s$  harían *lobby* y, de otra forma, ejercerían presión política a favor del método más eficiente para cobrarle impuestos a  $t$  (si asumimos que el método de otorgamiento de subsidios no se ve afectado) porque ambos grupos están mejor con el método de eficiencia. Este importante resultado puede expresarse como

PROPOSICIÓN 4. La competencia entre los grupos de presión favorece los métodos eficientes de recaudación.

Si todos los métodos de subsidios también obtienen los mismos ingresos tributarios cuando las presiones están dadas, el reemplazo de un subsidio menos eficiente por uno más eficiente aumentaría el subsidio para  $s$  en el equilibrio inicial. Si la pérdida marginal en el equilibrio inicial fuera más grande con el método más eficiente que con el menos eficiente (puede no serlo), la presión óptima de  $s$  se reduciría, y el método más eficiente haría que tanto  $t$  como  $s$  estuvieran mejor. Entonces, ambos grupos favorecerían

los métodos eficientes de otorgamiento de subsidios para  $s$  (si asumimos que el método para gravar a  $t$  no se torna menos eficiente). No obstante, los subsidios más eficientes harían que  $t$  estuviera peor si inducen mayor presión de  $s$ <sup>15</sup>.

En consecuencia, la competencia no cooperativa entre los grupos de presión por la influencia política favorece a veces, pero no necesariamente siempre, los subsidios eficientes. Esta conclusión puede calmar a quienes creen que, a menudo, se utilizan impuestos y subsidios ineficientes; por ejemplo, que un impuesto a las ganancias abruptamente progresivo es un proveedor ineficiente de ingresos, que el impuesto inflacionario debería ser reemplazado por el consumo o por otros impuestos más eficientes, o que la ayuda a los agricultores y a la industria ferroviaria se brindaría con mayor eficiencia mediante subsidios directos, en lugar de por medio de restricciones en materia de superficie o de competencia de camiones.

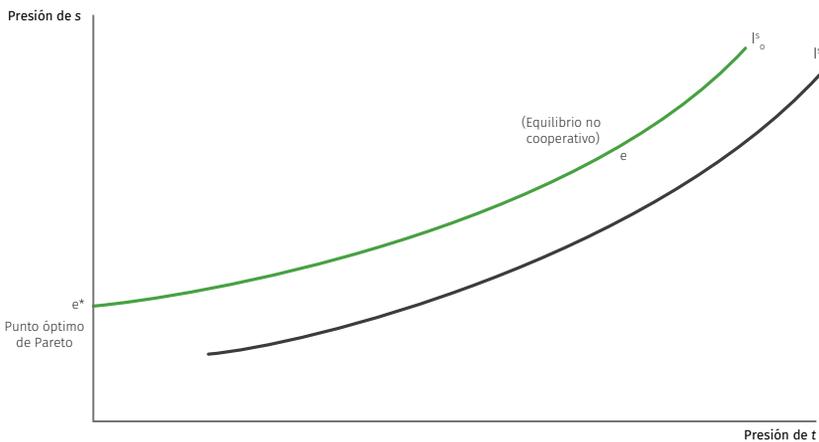
Sin embargo, un impuesto a las ganancias progresivo puede perjudicar a los ricos y aumentar el ingreso; los subsidios directos a los agricultores incentivan la entrada que puede disipar las ganancias de los agricultores establecidos. De hecho, Bruce Gardner (1981) ha mostrado bien que las restricciones de superficie son *más* eficientes que los subsidios a la producción en el aumento del ingreso de los agricultores establecidos cuando la oferta de agricultores es elástica.

Otro ejemplo es la evidencia de que las empresas públicas son menos eficientes que las privadas en la fabricación de los mismos productos [la evidencia extraída de muchos estudios es hábilmente analizada por Thomas Borchering (1982)]. En general, las empresas públicas subsidian a los empleados<sup>16</sup>, clientes o proveedores, y fabrican varios productos. Si la titularidad pública es un modo eficiente de subsidiar a estos grupos, la sustitución de las empresas públicas por empresas privadas aparentemente más eficientes podría *reducir* y no aumentar la eficiencia total porque deben usarse subsidios menos eficientes. En consecuencia, las empresas públicas solo pueden *parecer* menos eficientes que las privadas porque los subsidios intencionales no están incluidos en la definición de «producción». Este ejemplo y el anterior ilustran algunas

de las dificultades de evaluar la eficiencia del sector público, dificultades que son ignoradas por numerosas evaluaciones informales.

El gasto en la producción de presión no es óptimo de Pareto porque una reducción del gasto haría que todos los grupos estuvieran mejor. Dado que las curvas de indiferencia de la influencia que aparecen en la Figura II están positivamente inclinadas porque una mayor presión de un grupo disminuye la influencia de otro grupo, la presión reducida por parte de ambos grupos podría mantener su influencia y, por consiguiente, subir sus ingresos netos economizando el gasto político. Como indica el punto  $e^*$  en la figura, la optimalidad de Pareto se obtiene cuando un grupo ( $t$  en la figura) no produce ninguna presión.

Figura 2. Curvas de indiferencia de la influencia



La cooperación entre los grupos de presión es necesaria para evitar el gasto excesivo en presión política que resulta de la competencia por la influencia. Diversas leyes y reglas políticas bien pueden ser el resultado de la cooperación para reducir el gasto político, incluidos las restricciones a los aportes de campaña y los ingresos externos de los congresistas, la regulación y el monitoreo de las organizaciones de *lobby* y los estándares informales de conducta desarrollados por el Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo con el propósito de prevenir (y, por lo tanto, reducir) la producción de presión por parte de varios grupos. La cooperación, no

obstante, es difícil, porque cada grupo quiere que otros grupos reduzcan su presión e intenta evadir las restricciones a sus propios esfuerzos.

## V. Muchos grupos de presión

Prácticamente en todas las sociedades, un número ilimitado de grupos de presión podría unirse para hacer *lobby* en busca de ayuda política para sus miembros, categorizados por ocupación, industria, ingreso, sexo, edad, altura y consumo, entre otras características. Sin embargo, incluso Estados Unidos solo cuenta con varios miles de grupos de presión activos (Comisión de Elecciones Federales de los Estados Unidos, 1982). El análisis anterior indicó que es probable que los grupos gravados estén activos cuando el costo de peso muerto de los impuestos es significativo, mientras que es probable que los grupos subsidiados estén activos cuando los costos de peso muerto son relativamente pequeños (tal vez, porque los competidores no disipan la mayoría de las ganancias). Asimismo, los grupos activos controlan el *free-riding* de manera relativamente fácil, en parte, porque sus miembros se ven afectados por los impuestos o por los subsidios de formas similares y más fácilmente identificables. Además, los grupos subsidiados activos son lo suficientemente grandes para aprovechar las economías de escala, pero no lo son en relación con los grupos perjudicados por sus actividades. Pienso que estas condiciones, mucho más que el significado social de las relaciones de producción enfatizadas por Karl Marx, explican la importancia de los grupos de presión económica en la vida política<sup>17</sup>; es decir, de los grupos que hacen *lobby* en busca de subsidios para ocupaciones, industrias, ingresos o consumos de sus miembros, o de reducción de impuestos a ellos.

Las secciones anteriores consideran la competencia entre dos grupos de presión homogéneos: uno gravado y otro subsidiado. El grupo gravado podría intentar reducir los impuestos, pero no buscaría un subsidio separado financiado por impuestos cobrados al grupo subsidiado porque los costos de peso muerto aumentan la eficacia política de su presión para bajar los impuestos por encima de su presión para obtener un subsidio<sup>18</sup>. Por consiguiente, en estas condiciones, cada persona podría ser gravada o subsidiada, pero no ambas. Sin embargo, en realidad, la mayoría de las personas son gravadas y subsidiadas de diversas maneras y son miembros

de varios (a veces superpuestos) grupos de presión que hacen *lobby* para reducir los distintos impuestos y también de varios grupos de presión que hacen *lobby* para aumentar diferentes subsidios. Por ejemplo, una persona podría unirse a otras de su misma ocupación o ciudad para hacer *lobby* por subsidios y a distintas personas con consumos o ingresos similares para hacer *lobby* por impuestos reducidos.

Subsidiar y gravar a la misma persona puede ser socialmente ineficiente, porque su bienestar podría mantenerse a través de reducciones iguales a ambos, mientras que el rendimiento total aumentaría por el ahorro de los costos de peso muerto de los impuestos reducidos y de los subsidios. Por lo tanto, si todos fueran gravados y subsidiados, las reducciones iguales de dólares en todos los impuestos y los subsidios harían que todos estuvieran mejor. En la sección previa, afirmé que ciertas leyes y reglas políticas son la evidencia de la cooperación de los grupos de presión para reducir su gasto en actividades políticas, porque la competencia entre grupos de presión tiene como consecuencia un gasto excesivo. Asimismo, las propuestas para limitar los impuestos totales y las filosofías que restringen los subsidios podrían ser interpretadas como esfuerzos cooperativos para reducir el ineficiente «transporte cruzado» (para utilizar la terminología de los transportes) de los impuestos y de los subsidios.

Los ingresos obtenidos de los impuestos al grupo  $i$  se determinan a partir de la función de influencia,

$$(19) \quad n_i F_i(R_{ii}) = -I^i(p_1, \dots, p_q, p_{q+1}, \dots, p_v, x), \quad i = 1, \dots, q$$

donde  $R_{ii}$  es un vector de los impuestos pagados por los miembros  $n_i$ ;  $F_i$  determina la pérdida de eficiencia de los impuestos;  $p_1, \dots, p_q$  son las presiones ejercidas por el grupo gravado  $q$ ;  $p_{q+1}, \dots, p_v$  son las presiones de los grupos subsidiados  $v - q$ ; y  $x$  son otros determinantes de influencia. Asimismo, el subsidio disponible para el grupo  $j$  se determina por la función de influencia,

$$(20) \quad n_j G_j(R_{sj}) = -I s_j(p_1, \dots, p_q, p_{q+1}, \dots, p_v, x), \quad j = 1, \dots, v - q$$

donde  $R_{sj}$  es el vector de los subsidios para los miembros  $n_j$  y  $G_j$  determina la pérdida de eficiencia del subsidio. A pesar de que los sistemas políticos afectan mucho qué grupos ganan con la actividad política, en todos los sistemas, las funciones de influencia no pueden ser independientes porque el ingreso total de los impuestos debe ser igual al monto total gastado en subsidios:

$$(21) \quad -\sum_{i=1}^q I^{ii} = \sum_{i=1}^q n_i F_i(R_{ii}) \equiv -\sum_{j=1}^{v-q} n_j G_j(R_{sj}) = \sum_{j=1}^{v-q} I^{sj}$$

Por lo tanto, la influencia total de todos los grupos es cero:

$$(22) \quad \sum I^{ii} + \sum I^{sj} = 0$$

El supuesto de Cournot-Nash de que cada grupo actúa como si la presión ejercida por otros grupos de presión no se viera afectada por su comportamiento es más atractiva con muchos grupos que con dos, porque cada uno luego tiende a tener un efecto pequeño en cualquier otro grupo. La presión es ejercida hasta que los beneficios provenientes de los impuestos más bajos y de los subsidios más altos ya no son superiores a los costos de producción de presión adicional. Aun suponiendo que un grupo activo aumenta la presión hasta que el ingreso adicional del grupo iguala su costo adicional, la heterogeneidad afecta la producción de presión de equilibrio al incrementar el costo de controlar el *free-riding*. Asimismo, los grupos heterogéneos pueden no maximizar sus ingresos porque los miembros más influyentes pueden estar mejor en otros niveles de presión. Sin embargo, para simplificar la discusión, adopto el supuesto de que aun los grupos heterogéneos maximizan sus ingresos. Entonces, las condiciones de equilibrio para todos los grupos exitosos son similares a las ecuaciones (15) y (16):

$$(23) \quad -\frac{d\bar{R}_{ii}}{d\bar{a}_{ii}} = \frac{p_m^i \delta I^{ii}}{\delta p_i} \Big/ F'_i(\bar{R}_{ii}) = 1, \quad i = 1, \dots, q^*,$$

$$(24) \quad -\frac{d\bar{R}_{sj}}{d\bar{a}_{sj}} = \frac{p_m^j \delta I^{sj}}{\delta p_j} \Big/ G'_j(\bar{R}_{sj}) = 1, \quad j = 1, \dots, (v^* - q^*)$$

donde  $\bar{a}$  y  $\bar{R}$  son el costo y el beneficio por miembro,  $q^*$  es el número de grupos gravados activos y  $v^* - q^*$  son el número de grupos subsidiados activos.

Las ecuaciones (21), (23) y (24), así como las funciones de producción para la presión determinan los niveles de equilibrio de la presión y el gasto político de todos los grupos  $v$  —los grupos inactivos no ejercen presión alguna—. La estadística comparativa es similar a la derivada anteriormente para dos grupos (ver el Anexo de Becker, 1982): la presión tiende a ser mayor por parte de los grupos más eficientes, de los grupos subsidiados con menores costos de peso muerto (menores que  $G'$ ), de los grupos gravados con costos de peso muerto mayores (menores que  $F'$ ), de los grupos con intrínsecamente más influencia y de los grupos subsidiados cuyos beneficios son financiados por un impuesto pequeño cobrado a muchas personas.

Estas ecuaciones también implican amplias reacciones de equilibrio general político con respecto a los cambios en el comportamiento de cualquier grupo. Pensemos, por ejemplo, que el grupo  $j$  se torna más eficiente, aumenta su presión y, por lo tanto, incrementa su subsidio, que es financiado por impuestos adicionales cobrados a los grupos activos  $h$  e  $i$ . Serían inducidos a ejercer una mayor presión porque sus costos de peso muerto marginal aumentarían. Una mayor presión de los grupos  $h$ ,  $i$  y  $j$  puede afectar la influencia marginal de otros grupos debido a la complementariedad o a la sustitución en las funciones de influencia. Además, una mayor presión de  $h$  e  $i$  reduciría el subsidio para otros grupos o aumentaría los impuestos a otros grupos, quienes después podrían ejercer una mayor presión que afecte aun a otros grupos. El proceso continúa hasta que se alcanza un nuevo equilibrio general político con presiones y ganancias posiblemente bastante disímiles por parte de muchos grupos. Una mayor presión de un grupo puede poner en marcha las reacciones a través del sistema político, debido a la restricción presupuestaria gubernamental, que implica que los subsidios son financiados por impuestos cobrados a otros grupos y que la influencia total es cero.

Las ecuaciones (23) y (24) suponen que

$$(25) \quad \frac{G'_j}{G'_k} \equiv \frac{\delta I^j / \delta m_j}{\delta I^k / \delta m_k} \quad \text{y} \quad \frac{F'_i}{F'_h} = \frac{\delta I^i / \delta m_i}{\delta I^h / \delta m_h}$$

La ratio de los costos de peso muerto marginales de subsidiar o de gravar a los grupos activos es igual a la ratio de su eficacia política marginal. La literatura sobre la imposición óptima, que generaliza la fijación de precios de Ramsey para incluir las evaluaciones de bienestar de la distribución del ingreso, implica que la ratio de los costos de peso muerto marginales es igual a la ratio de los «valores sociales» marginales. Mi análisis llega a una conclusión similar para los grupos de presión activos después de reemplazar el concepto normativo de «valor» por el concepto de comportamiento de la eficacia política. Nótese, no obstante, que la ratio de los costos de peso muerto marginales entre un grupo de presión activo y un grupo inactivo es menor que la ratio de su eficacia política marginal porque la eficacia de un grupo inactivo es menor a su pérdida de eficiencia.

## VI. Votación e influencia

Las teorías de la elección política racional generalmente se basan en las preferencias políticas *dadas* de los votantes, ya sea el teorema del votante mediano (Romer y Rosenthal, 1979), el consentimiento constitucional (Buchanan y Tullock, 1962) o la teoría de juegos cooperativos políticos (Riker, 1962; y Aumann y Kurz, 1977). También afirmo haber presentado una teoría del comportamiento político racional, aunque apenas he mencionado la votación. Esta omisión no es accidental, porque considero que las preferencias del votante, a menudo, no son una fuerza crucial *independiente* del comportamiento político. Estas «preferencias» pueden ser manipuladas y creadas mediante la información y la desinformación proporcionada por los grupos de presión interesados, que aumentan su influencia política, en parte, cambiando las «preferencias» reveladas de suficiente cantidad de votantes y políticos.

A pesar de que las elecciones del sector privado también se ven afectadas por la propaganda y por otras actividades de venta, las personas racionales se convierten en personas razonablemente bien informadas sobre la mayoría de las decisiones privadas, porque ellas y sus familias frecuentemente

suelen cargar con las principales consecuencias de sus errores. El incentivo para estar bien informada sobre las cuestiones políticas es más débil, porque cada persona solo provoca un efecto menor en los resultados políticos que la mayoría decide (o por reglas similares). Por lo tanto, la persona promedio conoce mucho más los precios del supermercado o el rendimiento de los autos de lo que saben sobre las cuotas de importación o los salarios públicos. Aunque el comportamiento político racional parece entrar en contradicción con la ignorancia generalizada del votante y la apatía, la conclusión contraria se justifica porque los votantes racionales no invierten mucho en información política (ver Downs, 1957; Becker, 1958).

Para estar seguros, los miembros de los grupos de presión tienen incentivos para ejercer el *free-riding* que son similares a los incentivos de los votantes para permanecer desinformados. No obstante, algunos grupos de presión pueden limitar el *free-riding* porque son relativamente pequeños y homogéneos, y no toman decisiones con la regla de la mayoría: los miembros informados o más afectados pueden adquirir mucha mayor influencia que otros. Lo que resulta más importante es que solo los grupos que son relativamente eficientes para limitar el *free-riding* se tornan políticamente poderosos.

De hecho, el análisis que se realiza en este ensayo supone que los grupos de presión pueden «comprar» votos a su favor haciendo *lobby* u otras actividades políticas cuando se necesita una mayoría o una pluralidad de votos para el éxito político. La evidencia empírica disponible indica un efecto positivo fuerte del gasto de campaña con respecto a la cantidad de votos favorables (ver Palda, 1975; Jacobson, 1979). Si los votos de los externos al grupo pueden ser «comprados» casi tan barato como si se los obtuviera de los miembros, no sería necesaria la cooperación entre los grupos de presión para formar una coalición mayoritaria. En realidad, muchos grupos de presión pequeños e independientes de los Estados Unidos, como el Sierra Club o los productores de azúcar, se organizan para lograr una influencia significativa.

Los juegos electorales de cooperación simple, en los que la mayoría controla por completo los resultados políticos, tienen núcleos vacíos, porque las minorías son libres de pujar por los votos, formar coaliciones

mayoritarias y ganar los juegos políticos. Dado que este es un comentario sobre la relevancia de estos modelos en el comportamiento político más que evidencia de la inestabilidad política, diversos estudios han modelado el juego político de manera diferente. Por ejemplo, en una serie interesante de ensayos, Aumann y Kurz (ver, por ejemplo, 1977) abandonan el núcleo como un concepto de solución —usan el valor de Shapley-Harsanyi— y limitan la capacidad de la mayoría para extraer recursos de la minoría. En un agudo ensayo, Tesler (1982) muestra que las soluciones de núcleo pueden existir cuando la coalición ganadora paga al menos su parte proporcional del costo de los bienes públicos.

Mi enfoque se aparta más radicalmente de la tradición del juego cooperativo: no modela explícitamente la formación de coaliciones, abandona los supuestos irreales de que las preferencias de los votantes son fijas y que todos los votantes tienen el mismo «precio», y enfatiza la importancia de los costos de peso muerto de los impuestos y de los subsidios, el *free-riding* y otros costos de organización de los grupos de presión, y la capacidad de los «perdedores» para limitar las ganancias políticas de los «ganadores». De modo implícito, en mi análisis las coaliciones se forman mediante el gasto de los grupos de presión para afectar las preferencias reveladas de los votantes. Sin embargo, el «costo» de un voto no es el mismo para todos los grupos de presión o para todos los votantes, porque algunos grupos son más eficientes en la «compra» de votos y algunos votantes son más fáciles de persuadir. Creo que las cuestiones que se destacan en mi enfoque y que son omitidas por la mayor parte de la literatura sobre juegos cooperativos electorales son cruciales para entender los sistemas políticos reales, incluidos los no democráticos, aunque un modelo explícito de formación de coaliciones, sin duda, añadiría potencia al enfoque.

Tengo poco para decir sobre la productividad de los diferentes tipos de presión política para afectar la opinión pública, la votación y la influencia. Supuestamente, los grupos de presión pueden promover con mayor facilidad los intereses que se cree que contribuyen a la defensa, el nacionalismo, la conservación, la salud y otros objetivos populares; y las personas que contribuyen directamente, como los médicos y los integrantes de las fuerzas armadas, en general, pueden obtener apoyo político.

La ignorancia de los votantes también explica la importancia de la forma política —incluidos la retórica política, el apego a las ideologías (ver Kalt y Zupan, 1982), la resistencia durante las campañas largas y el rostro «honesto»—, porque los votantes que tienen poco conocimiento directo sobre las cuestiones de fondo deben confiar en los crudos representantes. Asimismo, los resultados de las investigaciones que se oponen a los intereses de los grupos de presión poderosos, en general, tienen poco impacto político, porque son contrarrestados por la difusión de información seleccionada y por otros atractivos para la opinión pública y para el Poder Legislativo<sup>19</sup>. No obstante, la ignorancia del votante no supone que la defensa y otros bienes públicos son omitidos; los grupos que se benefician con las políticas que aumentan la eficiencia tienden a ser más influyentes que los grupos perjudicados (ver Sección IV).

Asumí que las funciones de influencia dependen solo de las características de los grupos políticos y de las presiones ejercidas por estos, y no de los impuestos y los subsidios, la cantidad de personas de cada grupo, la distribución del ingreso u otras variables. La ignorancia de los votantes no solo ayuda a determinar la influencia de las diferentes características y de la presión, sino también puede hacer que la influencia dependa de otras variables. Por ejemplo, la influencia puede depender de los subsidios si los votantes erróneamente creen que ciertos subsidios (¿salarios mínimos y derechos del petróleo?) contribuyen con las metas deseadas y no con los ingresos de los grupos particulares. Si las funciones de influencia se vieran afectadas por los impuestos, los subsidios y otras políticas, el análisis de este ensayo podría tener que modificarse de manera significativa, incluida la conclusión de que los impuestos eficientes tienden a dominar a los impuestos ineficientes (Proposición 4) o que las políticas que aumentan la eficiencia tienden a tener un mayor respaldo político que las políticas que la disminuyen (consecuencia de la Proposición 3).

Asimismo, las diferencias sistemáticas y persistentes en el comportamiento electoral entre las personas según ingreso, educación, edad y otras características pueden indicar que he exagerado la fragilidad de estas preferencias y la facilidad para «comprar» votos (comunicación oral de Sam Peltzman). Aun así, incluso los grupos pequeños pueden obtener suficientes votos al convencer a muchas de las personas que no fueron

afectadas y a las que se vieron perjudicadas de que respalden las políticas que favorecen a estos grupos, sin alterar la tendencia de las personas perjudicadas a estar más en contra que las personas no afectadas, o la tendencia de estas últimas a estar más en contra que las personas que reciben ayuda. Lamentablemente, estos comentarios breves e inadecuados sobre la interacción entre la ignorancia del votante y la competencia entre los grupos de presión deben ser suficientes por ahora.

## VII. Resumen y conclusiones

Este ensayo presenta una teoría de la redistribución política del ingreso y de otras políticas públicas basadas en la competencia entre grupos de presión por favores políticos. Los grupos activos producen presión para aumentar su influencia política, donde todas las influencias están determinadas conjuntamente por las presiones producidas por todos los grupos. La ecuación del presupuesto político entre la suma total recaudada en concepto de impuestos y el monto total disponible para subsidios implica que la suma de todas las influencias es cero, lo que tiene un efecto significativo en la competencia entre los grupos de presión.

Se cree que cada grupo maximiza el ingreso de sus miembros en virtud de la simplificación (Cournot-Nash) de que la presión adicional no afecta el gasto político de otros grupos. El gasto de equilibrio en presión y el ingreso de equilibrio de todos los grupos se determinan a partir de estas condiciones de maximización y de la ecuación de presupuesto político. Demuestro que el equilibrio político depende de la eficiencia de cada grupo para producir presión, el efecto de la presión adicional en su influencia, el número de personas en los distintos grupos y los costos de peso muerto de los impuestos y de los subsidios.

La eficiencia para producir presión está determinada, en parte, por el costo de controlar el *free-riding* entre los miembros. Un mayor control del *free-riding* aumenta la presión óptima de un grupo y entonces incrementa su subsidio o reduce sus impuestos. La eficiencia también está determinada por el tamaño de un grupo, no solo porque el tamaño afecta el *free-riding*, sino también porque los grupos pequeños pueden no ser capaces de aprovechar la ventaja de las economías de escala en la producción de presión.

Tal vez, las variables más importantes del análisis son los costos de peso muerto de los impuestos y de los subsidios que surgen de sus efectos en la distribución de tiempo entre el trabajo y el «ocio», las inversiones en capital humano y no humano, el consumo de diferentes bienes y otros comportamientos. En general, los costos de peso muerto suben a una mayor tasa a medida que los impuestos y los subsidios aumentan. Por un lado, un incremento en el costo de peso muerto de un subsidio desalienta la presión del grupo subsidiado porque un determinado ingreso proveniente de los impuestos obtiene un subsidio menor. Por otro lado, una suba en el costo de peso muerto de un impuesto incentiva la presión de los contribuyentes, porque cierta reducción de sus impuestos tiene un efecto menor en la cantidad disponible como subsidio. En consecuencia, los costos de peso muerto les proporcionan una ventaja intrínseca en la competencia por la influencia a los contribuyentes. Los grupos que reciben grandes subsidios, al parecer, han logrado contrarrestar su desventaja intrínseca mediante la eficiencia, un tamaño óptimo o un fácil acceso a la influencia política.

Puesto que los costos de peso muerto para los contribuyentes caen a medida que el impuesto por persona cae, la oposición de los contribuyentes a los subsidios se reduce a medida que la cantidad de contribuyentes aumenta. Por lo tanto, los grupos pueden obtener los subsidios con más facilidad cuando son pequeños respecto del número de contribuyentes. Esto bien puede explicar por qué los agricultores de los países ricos y la población urbana de los países pobres son políticamente exitosos.

Todos los grupos favorecen los impuestos eficientes y hacen *lobby* por ellos (impuestos con costos de peso muerto más bajos) porque estos mejoran el bienestar tanto de los grupos subsidiados como de los grupos gravados, ya que los contribuyentes producirían menos presión. Los métodos eficientes de subsidiariedad aumentan los subsidios y benefician a los destinatarios, pero perjudicarían a los contribuyentes, a menos que los destinatarios sean inducidos a producir menos presión por medio de un aumento lo suficientemente rápido en sus costos de peso muerto, a medida que su subsidio aumenta.

El análisis de este trabajo es relevante no solo para los impuestos y para los subsidios que redistribuyen el ingreso —incluidas las regulaciones y las

cuotas, así como los impuestos explícitos y los subsidios—, sino también para las políticas que aumentan la eficiencia a través de la producción de bienes públicos y de la restricción de otras fallas de mercado. Las políticas que incrementan la eficiencia tienen probabilidades de ganar la competencia por la influencia, porque producen ganancias y no costos de peso muerto, de manera que los grupos beneficiados tienen la ventaja intrínseca en comparación con los grupos perjudicados. Por consiguiente, este análisis unifica la visión de que los gobiernos corrigen las fallas de mercado con la idea de que favorecen a los políticamente poderosos al mostrar que ambos se producen a través de la competencia entre grupos de presión por los favores políticos.

A pesar de que se han desarrollado numerosos modelos del sector político, la modelación exitosa ha sido una meta difícil de alcanzar. Creo que el modelo de competencia entre grupos de presión que se muestra en este ensayo representa un avance hacia ese objetivo; aun así reconozco que el progreso se ha obtenido a expensas de varios supuestos simplificados que deberían modificarse, como una omisión de la votación, los burócratas, los políticos y los partidos políticos. En parte, justifiqué la omisión de la votación y la formación explícita de coaliciones al afirmar que aun los grupos pequeños pueden adquirir suficientes votos cambiando las opiniones y las preferencias de los votantes porque pocos de ellos tienen un incentivo fuerte para estar bien informados.

Se supone que los políticos y los burócratas llevan a cabo las instrucciones políticas surgidas de la competencia entre los grupos de presión. Así como los gerentes de las empresas son contratados para fomentar los intereses de los propietarios, también los políticos y los burócratas son contratados para promover los intereses colectivos de los grupos de presión, quienes los echan o los repudian mediante las elecciones y el proceso de destitución cuando se desvían excesivamente de estos intereses. Sin embargo, al igual que los gerentes adquieren poder adicional cuando se separa la titularidad del control, los burócratas y los políticos pueden tener un poder político significativo (ver Niskanen, 1971) cuando los grupos de presión no pueden repudiarlos con facilidad. Un análisis más general incorporaría esta relación de principal-agente entre los burócratas, los políticos y los grupos de presión en la determinación del equilibrio político.

### VIII. Anexo matemático

Las condiciones de segundo orden para asegurarse que las ecuaciones (15) y (16) proporcionen valores que maximicen el ingreso de  $s$  y  $t$  son

$$(A.1) \quad \frac{d^2 R_s}{da_s^2} = \frac{(I_{ss}(p_m^s)^2 + I_s p_{mm}^s) n_s}{G'} - \frac{I_s p_m^s G''}{(G')^2} < 0$$

y

$$(A.2) \quad \frac{d^2 R_t}{da_t^2} = \frac{(I_{tt}(p_m^t)^2 + I_t p_{mm}^t) n_t}{F'} - \frac{I_t p_m^t F''}{(F')^2} > 0$$

donde  $I_s = I_s^s$ ,  $I_t = I_t^t$ , etcétera. Las condiciones suficientes son que  $I_{ss} < 0$ ,  $I_{tt} > 0$ ,  $G'' > 0$ ,  $F'' < 0$ , y  $p_{mm} \leq 0$ .

El efecto de un cambio pequeño en un parámetro con respecto a los valores de equilibrio de  $s$  y  $t$  determinado a partir de las ecuaciones (15) y (16) puede expresarse en la notación matricial como

$$(A.3) \quad \begin{bmatrix} a_{11} & a_{12} \\ a_{21} & a_{22} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \frac{dp_s}{d\alpha} \\ \frac{dp_t}{d\alpha} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} -s_\alpha \\ -t_\alpha \end{bmatrix}$$

donde  $s$  y  $t$  son los efectos directos de un cambio en con respecto a las ecuaciones (15) y (16), respectivamente, por lo tanto

$$(A.4) \quad \frac{dp_s}{d\alpha} = \frac{-s_\alpha a_{22} + t_\alpha a_{12}}{|A|}$$

y

$$(A.5) \quad \frac{dp_t}{d\alpha} = \frac{-s_\alpha a_{21} + t_\alpha a_{11}}{|A|}$$

donde  $|A|$  es el determinante de la matriz  $a_{ij}$ .

La  $a_{ij}$  se determina al diferenciar las ecuaciones (15) y (16) respecto de cualquier  $\alpha$ , a saber:

$$(A.6) \quad a_{11} = \frac{I_{ss} p_m^s + (I_s p_{mm}^s)/p_m^s}{G'} - \frac{I_s G''}{(G')^2 n_s} < 0 \quad \text{por (A.1)}$$

$$(A.7) \quad a_{22} = \frac{I_{tt}p_m^t + (I_{tt}p_{mm}^t)/p_m^t}{F'} - \frac{I_s F''}{(F')^2 n_t} > 0 \quad \text{por (A.2)}$$

$$(A.8) \quad a_{12} = \frac{I_{st}p_m^s}{G'} + \frac{I_{st}p_m^s F' G''}{(G')^3 p_m^s n_s} > 0 \quad \text{si } I_{st} \geq 0$$

$$(A.9) \quad a_{21} = \frac{I_{ts}p_m^t}{F'} - \frac{I_{ts}p_m^t G' G''}{(G')^3 p_m^s n_t} < 0 \quad \text{si } I_{ts} \leq 0$$

La pendiente de la curva de reacción de *s* es igual a  $-a_{12}/a_{11}$ , y la pendiente de la curva de *t* es igual a  $-a_{21}/a_{22}$ .

Una ampliación dinámica razonable del equilibrio de Cournot-Nash es que cada grupo elige su presión en un periodo, asumiendo que la presión del otro grupo en el periodo anterior es fija.

Si las presiones de *t* y *s* se desvían en el periodo  $j-1$  de sus niveles de equilibrio mediante sumas (pequeñas)  $dp_t^{j-1}$  y  $dp_s^{j-1}$ , entonces las condiciones de optimización para *s* y *t* dadas por las ecuaciones (15) y (16) implican que

$$(A.10) \quad \begin{aligned} a_{11} dp_s^j + a_{12} dp_t^{j-1} &= 0 \\ a_{21} dp_s^{j-1} + a_{22} dp_t^j &= 0 \end{aligned}$$

Por lo tanto, por sustitución

$$(A.11) \quad dp_s^j = \frac{a_{12} a_{21}}{a_{11} a_{22}} dp_s^{j-2}$$

que implica que *s* y *t* retornan a sus valores de equilibrio si

$$(A.12) \quad |A| = a_{11} a_{22} - a_{12} a_{21} > 0$$

Si  $\alpha$  solo afectó directamente a (14) o a (15) tal que  $t^\alpha$  o  $s^\alpha = 0$ , las ecuaciones (A.4), (A.7) y (A.12) implican que

$$(A.13) \quad \text{sgn} \frac{dp_s}{d\alpha_s} = \text{sgn} s_\alpha = \text{sgn} \frac{dp_t}{d\alpha_s} \quad \text{si } a_{21} < 0$$

$$(A.14) \quad \text{sgn} \frac{dp_t}{d\alpha_t} = -\text{sgn} t_\alpha = \text{sgn} \frac{dp_s}{d\alpha_t} \quad \text{si } a_{12} > 0$$

Por lo tanto, podemos obtener inmediatamente lo siguiente:

- (a) Un aumento en el producto marginal de la presión de  $s$  aumenta la presión de  $s$  porque

$$(A.15) \quad s_{\alpha} = \frac{I_s p_{m\alpha}^s}{G'} > 0 \quad \text{si } p_{m\alpha}^s > 0$$

similar para un incremento en el producto marginal de la presión de  $t$ .

- (b) Una reducción del costo de peso muerto de los subsidios aumenta la presión de  $s$  porque

$$(A.16) \quad s_{\alpha} = \frac{-I_s p_m^s G'_{\alpha}}{(G')^2} < 0 \quad \text{si } G'_{\alpha} = \frac{\delta^2 F}{\delta R_t \delta \alpha} > 0$$

- (c) Una reducción en el costo de peso muerto de los impuestos disminuye la presión de  $t$  porque

$$(A.17) \quad -t_{\alpha} = \frac{-I_s p_m^t F'_{\alpha}}{(F')^2} < 0 \quad \text{si } F'_{\alpha} = \frac{\delta^2 G}{\delta R_s \delta \alpha} > 0$$

- (d) Un aumento en el número de  $s$  ( $n_s$ ) incrementaría la presión de  $s$  si  $p_{mm}^s \geq 0$  porque

$$(A.18) \quad s_{\alpha} = \frac{-I_s p_{mm}^s}{G'} + \frac{GG''}{n_s (G')^2} > 0 \quad \text{si } p_{mm}^s \leq 0$$

El efecto en el subsidio para  $s$  se considera en la nota 12.

- (e) Un aumento en el número de  $t$  ( $n_t$ ) reduciría la presión de  $t$  si  $p_{mm}^t \geq 0$  porque

$$(A.19) \quad t_{\alpha} = \frac{I_t p_{mm}^t}{F'} + \frac{FF''}{n_t (F')^2} > 0 \quad \text{si } p_{mm}^t \leq 0$$

## Notas

\* Título original «A theory of competition among pressure groups for political influence», *The Quarterly Journal of Economics*, 1983, pp. 371-400. ©1983 por **President and Fellows of Harvard College, publicado por John Wiley & Sons, Inc. The Quarterly Journal of Economics**. Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados**

\*\* Saqué un enorme provecho de las discusiones con James Friedman, Bruce Gardner, Sam Peltzman, Richard Posner, Sherwin Rosen, Rodney Smith y George J. Stigler, y de sus sugerencias. También recibí comentarios muy útiles de Sam Brittain, James Buchanan, Jack Hirshleifer, Joseph Kalt, Richard Layard, Russell Roberts, José Scheinkman, Lester Telser, Yoram Weiss y de los participantes de los Talleres de la Organización Industrial y las Aplicaciones de los Talleres de Economía que se realizaron en la Universidad de Chicago y de los Talleres sobre Derecho y Economía que tuvieron lugar en la Universidad de Toronto y en la Universidad del Oeste de Ontario. Gale Mosteller aportó una ayuda muy valiosa para la investigación. Recibí el apoyo del Centro para el Estudio de la Economía y del Estado de la Universidad de Chicago, del Instituto Hoover de la Universidad de Stanford y de Esther and Joseph Klingenstein Fund, Inc.

1. Bentley planteó sus visiones de forma convincente: «La presión (...) siempre es un fenómeno de grupos. Indica el empuje y la resistencia entre los grupos. El equilibrio de esta presión de grupos es el estado existente de la sociedad. La presión es lo suficientemente amplia para incluir (...) tanto las luchas y los disturbios como el razonamiento abstracto y la moralidad sensible» (1908, 258-60; la cursiva es del original).

2. En un ensayo bastante anterior (Becker, 1958), tuve en cuenta a la competencia entre los políticos y los partidos políticos.

3. El ingreso total puede sumarse sin ambigüedad si hay un único bien doméstico o si los precios relativos de los distintos bienes son los mismos para todas las personas (ver la discusión sobre ingreso total en Becker, 1981, Capítulos 1 y 4).

4. Por ejemplo, Samuelson (Heertje, 1981: 19), al parecer, también sostiene que el capitalismo democrático es especialmente vulnerable a los grupos de presión política.

5. Los modelos de competencia entre grupos de presión de Cournot-Nash también son considerados por Willam Brock y Stephen Magee (1975, 1978), brevemente por Stigler (1975) y por Ronald Findlay y Stanislaw Wellisz (1981).

6. Las condiciones de segundo orden que aseguran que (15) proporciona un valor óptimo de  $a_s$  y que (16) brinda un valor óptimo de  $a_t$  son consideradas en el Anexo matemático. Las condiciones suficientes son  $I_{ss}^s < 0$ ,  $I_{tt}^t > 0$ ,  $p_{mm}^s$  y  $p_{mm}^t \leq 0$ ,  $G'' > 0$  y  $F'' < 0$ .

7. Este supuesto se encuentra fuertemente satisfecho cuando  $I_{st}^s = I_{ts}^t = F'' = G'' = 0$  porque después la curva de reacción de  $s$  sería horizontal y la de  $t$  sería vertical.

8. Estoy en deuda con Rodney Smith por destacar esta consecuencia; este autor adopta un enfoque relacionado con el comportamiento político en su trabajo de 1982.

9. Hice esta observación antes (Becker, 1976) sin analizar cómo los costos de peso muerto afectan a los grupos de presión.
10. Dada  $n_s G(R_s) = n_t F(R_t)$ , entonces  $G'n_s dR_s = F'n_t dR_t$ ,  $n_s dR_s > n_t dR_t$  si y solo si  $G' > F'$ .
11. Muchas personas han esgrimido que los subsidios son más fáciles de conseguir cuando cada contribuyente solo se ve apenas afectado por ellos, pero se ha enfatizado el costo de organizar a los contribuyentes. Una afirmación previa se encuentra en Simon Newcomb: «Si el Congreso puede ser inducido a adoptar cierta política (...) [una empresa] puede recaudar una ganancia adicional de un centavo por año por habitante del país. Ni una persona en mil consideraría lo incorrecto, ni lo investigaría (...), ni convocaría una reunión con sus vecinos sin perder más tiempo del que la pregunta vale» (1886: 457, nota a pie de página 9). Para una afirmación similar, ver Pareto (1971: 329).
12. Supongamos que  $G$  tiene una elasticidad constante ( $\beta > 1$ ) respecto a  $R_s$ ,  $F$  tiene una elasticidad constante ( $\gamma < 1$ ) respecto a  $p_s$  y que  $p_s$  tiene una elasticidad constante ( $\alpha$ ) respecto a  $m_s$ , y no depende directamente de  $n_s$  (sin *free-riding*). Entonces, la ecuación (15) supone que los valores de equilibrio de  $R_s$  y  $a_s$  cambian en la misma proporción, = a  $(\alpha\gamma - 1)/(\beta - \alpha\gamma)$ , a medida que  $n_s$  aumenta. Por lo tanto, si  $\alpha \leq 1$ , tanto  $R_s$  como  $a_s$ , y, por lo tanto, el ingreso neto por miembro, disminuirían a medida que el número de miembros aumente (aun sin *free-riding*). No obstante, si  $\alpha > 1$  debido a las economías de escala, el ingreso neto por miembro subiría a medida que  $n_s$  aumente si  $\alpha > 1/\gamma$  (sin *free-riding*).
13. Obsérvese que ningún método puede ser *uniformemente* más eficiente, porque los métodos con costos fijos relativamente altos (¿recaudación?) y pequeños efectos en los incentivos no son eficientes en niveles bajos de impuestos o de subsidios, por lo que puede ser eficiente en niveles altos. Este punto ha sido subrayado en correspondencia de Geoffrey Brennan y James Buchanan; ver también Brennan y Buchanan, 1980.
14. Un supuesto alternativo de similares consecuencias es que los impuestos ( $R_t$ ), pero no los ingresos tributarios, serían los mismos con distintos métodos cuando las presiones están dadas.
15. Si distintos métodos de otorgamiento de subsidios para  $s$  obtuvieran el mismo subsidio y no los mismos ingresos tributarios para una presión determinada de  $s$  y de  $t$ , la presión de  $s$  aumentaría siempre que un subsidio más eficiente reemplace a uno menos eficiente. Aunque el subsidio también subiría, los ingresos tributarios podrían bajar y, por consiguiente, el bienestar de  $t$  aumentaría porque los métodos más eficientes obtienen un subsidio más grande de un ingreso determinado.
16. Por ejemplo, al parecer, los trabajadores de la salud pública y del tránsito público están mejor remunerados que los trabajadores privados (ver Edwards y Edwards, 1981 y Pashigian, 1973).
17. Los padres fundadores de los Estados Unidos de América eran bien conscientes de la importancia política de los grupos de presión económicos. En su ensayo *El federalista*, James Madison escribió: «... [La] fuente más común y duradera de facciones ha sido la diversa y desigual distribución de la propiedad (...). Un interés en tierras, un interés en

fábricas, un interés mercantil, un interés monetario, y muchos otros intereses menores, necesariamente surgen en las naciones civilizadas y las dividen en diferentes clases (...). La regulación de estos intereses diversos y que se interfieren entre sí constituye la tarea principal de la legislación moderna e involucra el espíritu de partido y facción en las operaciones necesarias y corrientes del gobierno» (Hamilton, Jay y Madison, 1941: 56).

<sup>18</sup>. El grupo gravado podría buscar un subsidio cuando sus impuestos sean utilizados para financiar actividades que aumentan la eficiencia porque entonces el costo de peso muerto de su impuesto sería negativo.

<sup>19</sup>. Observen los comentarios perspicaces de Simon Newcomb en 1886: «... Un centavo por año por habitante podría producir un ingreso anual de USD 500.000. Al gastar una fracción de [su] ganancia, quienes proponen la política A podrían hacer que el país resuene con peticiones a su favor (...). Así, año tras año, todos los hombres de la vida pública escucharían lo que, al parecer, sería la voz unánime de la opinión pública sobre el lado opuesto a los intereses públicos» [pág. 459; la cursiva es mía].

## Referencias

- Aumann, R. J. & Kurz, M. (1977). Power and Taxes. *Econometrica*, VL, 1137-61.
- Bates, R. H. (1981). *Markets and States in Tropical Africa*. Berkeley, California: University of California Press.
- Becker, G. S. (1958). Competition and Democracy. *Journal of Law and Economics*, I, 105-09.
- (1976). Comment [sobre Peltzman 1976]. *Journal of Law and Economics*, XIX, 245-48.
- (1981). *A Treatise on the Family*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- (1982). *Competition among Pressure Groups for Political Influence*, Documento de trabajo. Centro para el Estudio de la Economía y del Estado, Universidad de Chicago.
- Bentley, A. F. (1908). *The Process of Government*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Borcherding, T. E. (1982). Toward a Positive Theory of Public Sector Supply Arrangements. En R. Prichard (Ed.), *Public Enterprise in Canada*. Toronto: Butterworth.
- Brennan, G. & Buchanan, J. M. (1980). *The Power to Tax*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brock, W. A. & Magee, S. P. (1975). *The Economics of Pork-Barrel Politics*. Centro para los Estudios Matemáticos en Informe Económico Comercial 7511, Universidad de Chicago.
- (1978). The Economics of Special Interest Politics: The Case of the Tariff. *American Economic Review*, LXVIII, 246-50.
- Buchanan, J. M. & Tullock, G. (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York, Nueva York: Harper and Row.

- Edwards, L. N. & Edwards, F. R. (Septiembre de 1981). *Public Unions, Local Government Structure and the Compensation of Municipal Sanitation Workers*, manuscrito sin publicar, Queens College.
- Findlay, R. & Wellisz, S. (1981). *Endogenous Tariffs, the Political Economy of Trade Restrictions and Welfare*, Conferencia del Departamento Nacional de Investigación Económica, Ensayo N.º 114.
- Gardner, B. L. (1981). *Efficient Redistribution in Agricultural Commodity Markets*, Centro para el Estudio de la Economía y el Estado, Documento de trabajo N.º 20, University of Chicago.
- Groves, T. & Ledyard, J. (1977). Optimal Allocation of Public Goods: A Solution to the «Free Rider» Problem. *Econometrica*, VL, 783-809.
- Hamilton, A., Jay, J. & Madison, J. (1941). *The Federalist*. Nueva York, Nueva York: Modern Library.
- Harberger, A. C. (1971). Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay. *Journal of Economic Literature*, IX, 785-97.
- Heertje, A. (1981) (Ed.). *Schumpeter's Vision*. Nueva York, Nueva York: Praeger.
- Jacobson, G. C. (1979). Public Funds for Congressional Campaigns: Who Would Benefit? En H. E. Alexander (Ed.), *Political Finance*. Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Jarrell, G. A. (Junio de 1982). *Change at the Exchange*, manuscrito no publicado, Universidad de Chicago.
- Kalt, J. P. & Zupan, M. A. (Julio de 1982). *Amending the Economic Theory of Regulation: Ideology and Capture in Legislative Politics*. Harvard Institute of Economic Research.
- Newcomb, S. (1886). *Principles of Political Economy*. Nueva York, Nueva York: Harper and Brothers.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Illinois: Aldine.
- Olson, M. Jr. (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Palda, K. S. (1975). The Effect of Expenditure on Political Success. *Journal of Law and Economics*, XVIII, 745-71.
- Pareto, V. (1971). *Manual of Political Economy*. Transcripción de A. S. Schwier. A. S. Schwier & A. N. Page (Eds.). Nueva York: Augustus M. Kelley.
- Pashigian, B. P. (1973). *Public versus Private Ownership: Consequences and Determinants of Public Ownership of Local Transit Systems*, memorando no publicado, Universidad de Chicago.

Peltzman, S. (1976). Toward a More General Theory of Regulation. *Journal of Law and Economics*, XIX, 211-40.

Peterson, W. L. (1979). International Farm Prices and the Social Cost of Cheap Food Policies. *American Journal of Agricultural Economics*, LXI, 13-21.

Posner, R. A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, V, 335-58.

Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.

Romer, T. & Rosenthal, H. (1979). The Elusive Median Voter. *Journal of Public Economics*, XII, 143-70.

Schumpeter, J. A. (1947). *Capitalism, Socialism, and Democracy*. Segunda Edición. Nueva York: Nueva York: Harper and Brothers.

Smith, R. (13 de mayo de 1982). *Cross-Subsidization in a Simple Political System: Theory and Evidence*, Ensayo presentado en el Taller Organización Económica y Legal, Facultad de la Empresas, Universidad de Chicago.

Stigler, G. J. (1975). *The Citizen and the State*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.

Telser, L. G. (1982). Voting and Paying for Public Goods: An Application of the Theory of the Core. *Journal of Economic Theory*, XXVII, 376-406.

Tideman, T. N. & Tullock, G. (1976). A New and Superior Process for Making Social Choices. *Journal of Political Economy*, LXXXIV, 1145-59.

Truman, D. B. (1971). *The Governmental Process*. Segunda Edición. Nueva York, Nueva York: Knopf.

U. S. Federal Election Commission (Enero de 1982). *Reports on Financial Activities, 1979-1980*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.

## La negociación en los poderes legislativos\*

David P. Baron y John A. Ferejohn\*\*

---

Harold Lasswell (1968) propuso que la pregunta fundamental de la política es cómo se distribuyen los beneficios de una negociación entre participantes con preferencias disímiles y, a veces, opuestas. La negociación en los poderes legislativos refleja la estructura del propio Poder Legislativo, así como las reglas formales que rigen la formación de agenda y la votación. Kenneth Shepsle (1979) configura esa estructura y caracteriza un equilibrio basado en un concepto de estabilidad extraído del campo de la elección social. Nosotros adoptamos un enfoque estratégico con respecto a la negociación y estudiamos un modelo estilizado de distribución de la política de gastos en un Poder Legislativo unicameral y con regla de la mayoría, que no favorece a ningún legislador ni a ningún resultado en particular. Para este problema distributivo, el teorema de imposibilidad de Kenneth Arrow (1951) adopta el supuesto de que, en la perspectiva analítica de la teoría de la elección social, no existe el equilibrio de votación. La falta de un equilibrio es una consecuencia de la oportunidad de enfrentar, de forma simultánea y sin costo, cualquier alternativa con el resto de las alternativas. A diferencia de este escenario sin instituciones, la teoría que aquí se presenta refleja la naturaleza secuencial de la creación, modificación y votación de propuestas, y se modela como un juego no cooperativo de múltiples sesiones. Se puede demostrar que el equilibrio no cooperativo existe, y los resultados legislativos reflejan la estructura institucional tanto del proceso de creación de la agenda como del mecanismo de votación. De hecho, si el Poder Legislativo no es demasiado pequeño, cualquier

distribución de los beneficios puede mantenerse como un equilibrio, es decir, donde la teoría de la elección social no encuentra ningún equilibrio, toda distribución será un equilibrio si se toma en cuenta la estructura secuencial del proceso legislativo. Estos equilibrios, sin embargo, son respaldados por complejas estrategias de castigo que es improbable que sean autoimpuestas en un Poder Legislativo grande con rotación. Nos concentramos, de este modo, en los equilibrios estacionarios, que tienen una propiedad natural vinculada con un punto focal.

Una cuestión que debe investigarse es si el equilibrio legislativo refleja la naturaleza mayoritaria de la regla de votación, según lo predicho en, por ejemplo, la teoría de las coaliciones vencedoras mínimas de William Riker (1962) o si los beneficios se distribuyen universalmente, de acuerdo con Barry Weingast (1979). Como es esperable, la respuesta depende de la regla de modificación que se utilice. Con una regla cerrada, se obtiene un resultado mayoritario, y, dentro de la mayoría, el autor de la propuesta vencedora recibe entre la mitad y dos tercios de los beneficios. Con una regla abierta, el resultado puede ser universal si el Poder Legislativo es pequeño y si los miembros consideran que las demoras para alcanzar un resultado son muy costosas. Sin embargo, en los poderes legislativos grandes, los resultados mayoritarios se dan con una regla abierta, pero la distribución entre la mayoría vencedora es más equitativa que con una regla cerrada. Una regla abierta también puede producir un retraso para alcanzar una resolución, mientras que el Poder Legislativo completa su tarea en la primera sesión con una regla cerrada. En relación con la elección de una regla de modificación por parte del Poder Legislativo, si la demora es costosa para sus miembros, estos preferirán, unánimemente, que el Poder Legislativo funcione con una regla cerrada.

Dado que el nuestro es un modelo de negociación multilateral, resulta útil contrastar nuestros resultados con los obtenidos en los modelos bilaterales. Ariel Rubinstein (1982) y Kenneth Binmore (1986) encuentran un equilibrio único en los modelos de negociación bilateral, en los que se acepta la primera propuesta cuando la información es completa, los actores son impacientes y las reglas que rigen quién puede hacer y aceptar ofertas son exógenas<sup>1</sup>. La elección legislativa difiere significativamente del intercambio bilateral en varios aspectos. En primer lugar, el intercambio

bilateral requiere de un consentimiento unánime para un resultado, por lo que este requisito le otorga poder de veto a cada partido, que se refleja en los resultados de equilibrio. En un Poder Legislativo con regla de la mayoría, ningún miembro posee poder de veto. En segundo lugar, en la negociación bilateral, si los agentes son idénticos y realizan ofertas alternas, las distribuciones de equilibrio se acercan a la igualdad, a medida que la impaciencia disminuye, según lo demostrado por Rubinstein (1982)<sup>2</sup>. En el modelo legislativo que aquí consideramos, los equilibrios de la regla de la mayoría, en general, no tienden a lograr distribuciones iguales; y pueden ocurrir equilibrios en los que algunos miembros no reciben nada incluso cuando la impaciencia se acerca a cero. Tercero, en la negociación bilateral y multilateral con información completa y con una regla de la unanimidad, los equilibrios son tales que siempre se acepta la primera oferta. En un Poder Legislativo con una regla de la mayoría, en el que se pueden realizar modificaciones, se rechaza la primera oferta con probabilidad positiva, en un equilibrio estacionario, cuando la impaciencia es poca. Asimismo, la probabilidad es positiva, así que el Poder Legislativo no alcanzará un resultado en una cantidad limitada de sesiones.

La creación de una agenda endógena en los poderes legislativos ha recibido recientemente una renovada atención. Nicholas Miller (1986) analiza un modelo especializado con dos autores de órdenes del día rivales, pero este no captura importantes características de los poderes legislativos reales. John Ferejohn, Morris Fiorina y Richard McKelvey (1987) examinan un modelo en el que los órdenes del día son creados por miembros de un cuerpo de votación que propone alternativas libremente y que solo vota cuando se forma una agenda de equilibrio. Estos autores demuestran que, con ciertas restricciones especiales al conjunto de alternativas, las reglas institucionales comunes sobre la realización de propuestas logran equilibrios de agenda y resultados de votación únicos, pero, al parecer, resulta difícil alcanzar generalizaciones en esta perspectiva analítica. Jeffrey Banks y Farid Gasmi (1987) consideran un modelo de creación de agenda endógeno en un Poder Legislativo con tres miembros que tengan preferencias euclidianas y que puedan hacer una o dos modificaciones a la propuesta realizada por el miembro inicialmente reconocido. Su modelo es secuencial, al igual que el aquí presentado; pero su Poder Legislativo solo tiene una sesión y, en esto, difiere de la perspectiva analítica de negociación secuencial que aquí se utiliza. Joseph Harrington

(1986) estudia un Poder Legislativo de  $n$  miembros, en el que uno de ellos es elegido aleatoriamente para hacer una propuesta que debe ser aceptada o rechazada por una mayoría  $\alpha$ . El Poder Legislativo se reúne durante una cantidad limitada de sesiones, y los miembros no son impacientes. La estructura del modelo de Harrington es similar a la que aquí se presenta en la sección «Un ejemplo» que se encuentra más adelante, a pesar de que se enfoca en los efectos de la distribución de la aversión al riesgo y de la mayoría requerida. Por último, Dennis Epple y Michael Riordan (1987) toman un modelo en el que debe elegirse una secuencia de distribuciones. Utilizan una estructura institucional simplificada que se asemeja a la que se estudia en las secciones tercera y cuarta de este ensayo, y les interesa demostrar que todas las asignaciones pueden mantenerse como equilibrios perfectos en subjuegos.

El modelo del Poder Legislativo se presenta junto con un ejemplo que ilustra el concepto de equilibrio y la influencia de la estructura legislativa. Luego, demostramos que, con impaciencia suficientemente escasa de parte de los miembros, se puede apoyar cualquier resultado como un equilibrio perfecto en subjuegos. Se discuten los equilibrios estacionarios, los cuales se caracterizan por un Poder Legislativo regido por una regla cerrada que prohíbe las modificaciones, y después por uno regulado por una regla abierta que las permite. Además, analizamos la elección *ex ante* de una regla de modificación y ofrecemos conclusiones.

## El modelo de un Poder Legislativo

### La estructura legislativa

El objetivo del modelo es reflejar, de manera estilizada, la naturaleza endógena de la creación de propuestas y de la votación, así como permitir la comparación entre las reglas de modificación que se usan para regir cuándo puede hacerse una modificación y cuándo una proposición se somete a votación. El Poder Legislativo está formado por (1)  $n$  miembros, cada uno de los cuales representa a un distrito legislativo; (2) una regla de reconocimiento que determina qué miembro puede hacer una propuesta; (3) una regla de modificación; (4) una regla de votación. Los «miembros» podrían ser individuos o bloques unificados de legisladores que tengan las mismas preferencias.

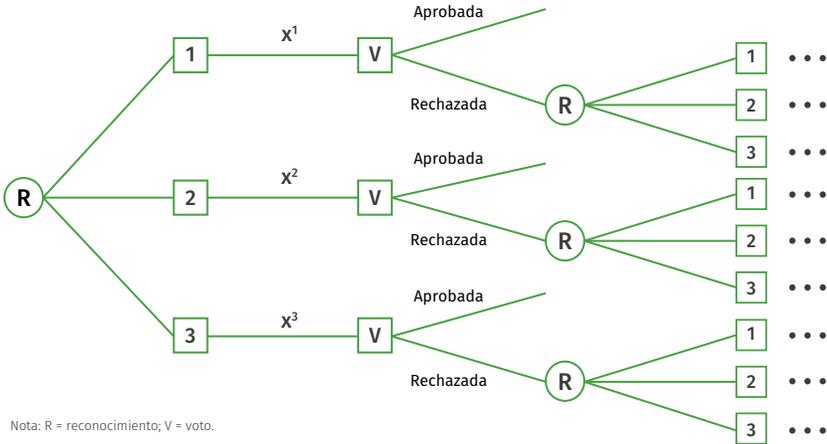
La tarea del Poder Legislativo es elegir una distribución no negativa de una unidad de beneficios entre los distritos, de acuerdo con la regla de la mayoría, sin que se permitan pagos adicionales fuera del Poder Legislativo. La tarea del Poder Legislativo en el modelo aquí considerado corresponde a situaciones en las que los beneficios pueden distribuirse entre los distritos de cualquier manera, a discreción del Poder Legislativo. Se adopta el supuesto de que cada miembro tiene preferencias neutrales al riesgo que solo dependen de los beneficios distribuidos a su propio distrito, por lo que la tarea legislativa es aquella en la que los miembros asumen preferencias opuestas y en la que no existe el equilibrio de la regla de la mayoría en la perspectiva analítica estándar de la teoría de la elección social. Se asume que las preferencias y las reglas legislativas son de conocimiento común, y que todas las acciones son observables; por lo tanto, el modelo implica información perfecta.

El Poder Legislativo está regido por una regla de reconocimiento que identifica a un miembro que es reconocido para hacer una propuesta o para hacer que el Poder Legislativo vote un asunto. Puesto que el reconocimiento es valioso en el equilibrio, todos los miembros intentarán ser reconocidos; así, el Poder Legislativo debe tener una regla para decidir quién debe serlo. Con el fin de no predisponer los resultados a favor de cualquier miembro o de una regla de modificación en particular, se elige que la regla de reconocimiento sea neutral, lo que requiere que se seleccione a un miembro al azar para que realice una propuesta<sup>3</sup>. De este modo, al comienzo de una sesión legislativa, el miembro  $i$  tiene una probabilidad  $p_i$  de ser reconocido, y, de ser así, hacer una propuesta que especifique cómo se distribuirán los beneficios. En consecuencia, esta propuesta es la moción que se presenta en el recinto. Una propuesta es una distribución  $x^i = (x_1^i, \dots, x_n^i)$ , tal que  $\sum_{j=1}^n x_j^i \leq 1$ , para que el conjunto  $X$  de propuestas posibles sea un símplex de dimensión  $n$ . El *statu quo* corresponde a una no asignación de los beneficios.

La resolución de la moción presentada en el recinto depende de la regla de modificación utilizada por el Poder Legislativo. Con una *regla cerrada*, la moción se vota de inmediato (contra el *statu quo*); si se aprueba, se levanta la sesión legislativa. Si es rechazada, el *statu quo* prevalece y los beneficios permanecen sin ser asignados. El Poder Legislativo no cuenta con medios

para comprometerse a no considerar la distribución de los beneficios en la próxima sesión. Así, cuando el Poder Legislativo pasa a la siguiente sesión, el proceso se repite, con el reconocimiento de un miembro para que haga otra propuesta y así sucesivamente. En la Figura 1, se muestra el proceso legislativo con una regla cerrada.

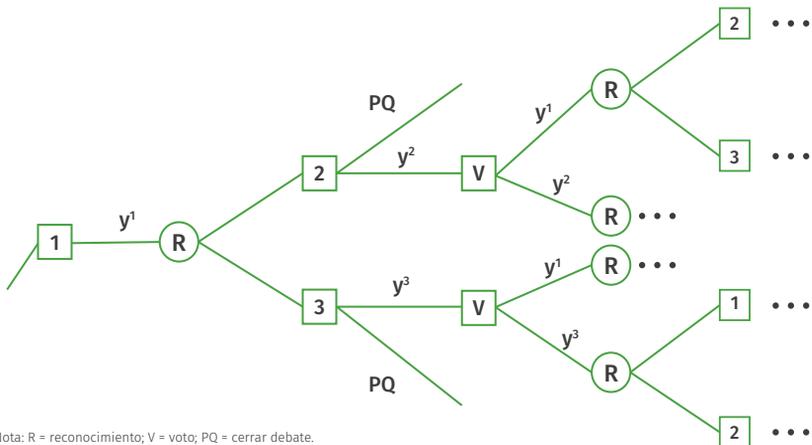
Figura 1. Proceso legislativo: regla cerrada



Con una *regla abierta*, pueden ofrecerse modificaciones a la moción presentada en el recinto, por lo que una modificación, en su naturaleza, es un reemplazo y, en consecuencia, es un elemento de  $X^4$ ; en otras palabras, en la misma sesión, otro miembro  $j$  ( $j \neq i$ ) puede ser reconocido con una probabilidad de  $p_j / \sum_{k \neq i} p_k$  y puede ofrecer una modificación a la propuesta o pedir cerrar el debate. El término «debate cerrado» se utiliza aquí para indicar que el proceso de modificación concluyó y que se necesita votar la moción presentada en el recinto. Esto difiere un poco del uso del Congreso y, tal vez, se corresponde más con la propuesta de la Cámara de Diputados de actuar como una comisión en pleno para votar modificaciones y proyectos de ley<sup>5</sup>. Si se aprueba cerrar el debate, el Poder Legislativo vota si acepta o no la distribución propuesta de los beneficios. Dado que un miembro nunca cerraría el debate, a menos que anticipe que la moción presentada en el recinto será aprobada, no es necesario incorporar el voto sobre si se cierra el debate o no al modelo. De este modo, pedir cerrar el debate es equivalente a presentar la moción en el recinto para que sea votada

de inmediato. Si se aprueba esa moción, se levanta la sesión legislativa. Si el miembro que fue reconocido no solicita cerrar el debate, ofrece una modificación, que es en sí misma una propuesta de distribución de los beneficios, y puede considerarse un reemplazo de la moción presentada en el recinto. Para facilitar el análisis, se considerará que una regla abierta simple no permite que más de una modificación esté en el recinto en cualquier momento<sup>6</sup>, es decir, una vez que se ofrece una modificación, se debe resolver presentándola para una votación inmediata contra la propuesta del recinto<sup>7</sup>. Dado que las modificaciones, en su naturaleza, son un reemplazo, dicha restricción parece natural. Si las modificaciones son rechazadas, la propuesta continúa estando en el recinto y se da inicio a la siguiente sesión. Si la modificación logra una mayoría, esta se convierte en la propuesta del recinto y el Poder Legislativo avanza a la próxima sesión. A esta altura, se reconoce a un miembro que puede ofrecer otra modificación o puede solicitar cerrar el debate sobre la propuesta que se está tratando en el recinto. El proceso continúa cuando los miembros proponen modificaciones o piden que se cierre el debate hasta que la propuesta o una de las modificaciones haya vencido a la moción, si hubiera, del recinto y haya sido aprobada tras haber cerrado el debate. En la Figura 2, muestra la estructura del proceso legislativo con una regla abierta.

Figura 2: Proceso legislativo: regla abierta simple



A diferencia de los modelos en los que la agenda se impone exógenamente, en el Poder Legislativo que aquí consideramos, los miembros deben crear expectativas sobre qué propuestas futuras se realizarán y sobre cómo votarán los miembros. Si un miembro no vota la propuesta del recinto, esta persona se arriesga a que, en la próxima sesión, se pueda aprobar una propuesta que no le asigne ningún beneficio a su distrito. Esto le proporciona un incentivo para votar a favor de la propuesta del recinto si se establece una asignación para su distrito que sea, al menos, igual de favorable de lo que puede esperar obtener en las futuras sesiones legislativas. Puesto que el Poder Legislativo puede no distribuir los beneficios en la primera sesión, la preferencia en materia de tiempo de los miembros puede tener un papel importante en el comportamiento legislativo. Se adopta el supuesto de que así los miembros tienen un factor común de descuento  $\delta \leq 1$ , que puede reflejar el imperativo político resultante de las preocupaciones de reelecciones para distribuir los beneficios lo antes posible. El parámetro también puede representar la probabilidad de que el miembro vuelva a ocupar su cargo en las próximas elecciones; cuando  $\delta$  es interpretado de este modo, se adopta el supuesto de que el miembro solo prefiere los beneficios que obtiene para el distrito. Las preferencias del miembro  $j$  son representadas por la función de utilidad  $u^j(x^k, t) = \delta^t x^k_j$ , donde  $t$  es la sesión en la que el Poder Legislativo adopta la distribución  $x^k$ .

El proceso de generación de propuestas y de votación logra un juego en forma extensiva con un árbol de juego infinito. Una *historia*  $h_t$  del juego hasta el tiempo es una especificación de quién tenía que mover cada vez, de movimiento seleccionado por cada miembro toda vez que este fuese permitido y del voto cuando este fue requerido. Una estrategia pura  $s^i_\tau$  a tiempo  $\tau$  es una prescripción de qué moción hacer cuando un miembro es reconocido y de cómo votar cuando se exige hacerlo, es decir, si  $H_\tau$  denota el conjunto de historias, una estrategia pura es  $s^i_\tau : H_\tau \rightarrow X$  si  $\tau$  es el comienzo de una sesión e  $i$  es reconocido, y es  $s^i_\tau : H_\tau \rightarrow \{\text{sí, no}\}$  si  $\tau$  es el momento de votar, donde  $\{\text{sí, no}\}$  son las dos alternativas de voto. Una *estrategia*  $s^i$  del miembro  $i$  es una secuencia de las funciones  $s^i_\tau$  que asigna a  $H_\tau$  a las acciones disponibles de ese miembro en el tiempo  $\tau$ . Una estrategia aleatoria  $\sigma^i_\tau$  en tiempo  $\tau$  es una distribución de probabilidad con respecto a las estrategias  $s^i_\tau$  disponibles en tiempo  $\tau$ . Una característica importante de

este modelo es que cuando un miembro está por actuar sabe qué historia ocurrió, de manera que el juego es uno de información perfecta.

Los miembros no pueden realizar compromisos vinculantes ni para votar de una manera determinada ni para ofrecer una propuesta determinada. Así, una estrategia de equilibrio debe ser autoimpuesta en el sentido de que el miembro desearía ejecutarla en cada momento del juego en el que la acción puede tener lugar. En consecuencia, se necesita un equilibrio perfecto en subjuegos. Una configuración de equilibrio de las estrategias es perfecta en subjuegos si la restricción de estas estrategias para cualquier subjuego constituye un equilibrio de Nash en ese subjuego. Para cualquier equilibrio perfecto en subjuegos, el *valor*  $v(t, g)$  del subjuego  $g$  después de  $t$  sesiones se define como el vector de los valores  $v_i(t, g)$ , con  $i = 1, \dots, n$ , para los miembros que surgen del juego de esa configuración estratégica del equilibrio perfecto en subjuegos. El valor de continuación  $v_i(t, g)$  es el valor si el Poder Legislativo avanza hacia el subjuego  $g$ . El valor *ex ante* al inicio del juego se indica mediante  $v_i, i = 1, \dots, n$ .

Cuando se requiere, la votación ocurre secuencialmente y en público, en otras palabras, existe un orden fijo en el que cada miembro debe anunciar cómo votará sobre la cuestión tratada antes de que el órgano y el resto de los miembros puedan observar los votos a medida que son emitidos, de manera que los miembros siempre saben la historia completa del juego cuando deben adoptar una acción. Debido a la «rudeza» de las reglas de votación —el hecho de que si una propuesta gana por más de un voto, ningún miembro puede cambiar el resultado modificando ese voto—, limitamos nuestra atención a una mejora de los equilibrios perfectos en subjuegos, en los que se eliminan las estrategias débilmente dominadas. Puesto que los votos y las propuestas suceden secuencial y abiertamente, los equilibrios perfectos en subjuegos débilmente no dominados corresponden a equilibrios que se pueden hallar por vía de la dominancia<sup>8</sup> (a los fines de la simplicidad, ya no nos referiremos explícitamente a la eliminación de las estrategias débilmente dominadas).

### Un ejemplo: una regla cerrada y una cantidad limitada de sesiones

Para ejemplificar la estructura básica del modelo, consideremos el caso simple de un Poder Legislativo con  $n$  miembros y dos sesiones, regido por la regla de la mayoría, con iguales probabilidades de reconocimiento y en el que una regla cerrada prohíbe modificaciones una vez realizada la propuesta. En este escenario, si no se aprobó ningún proyecto de ley para el final de la segunda sesión, este se disuelve y los miembros reciben cero. Esto podría corresponder al caso de beneficios que concluyen después de determinado tiempo.

En este caso, una historia es simplemente una descripción de quién fue reconocido, qué propuesta se realizó y cómo votaron los miembros en cada sesión. Una estrategia para un miembro especifica el proyecto de ley que debe ofrecer cuando es reconocido y el conjunto de proyectos de ley que debe votar cuando deba hacerlo. Se adopta el supuesto de que un miembro votará a favor de un proyecto de ley si es indiferente a la distribución allí contenida y al valor de continuación del subjuego que comienza en la próxima sesión<sup>9</sup>. Asimismo, si un miembro sabe que su voto no será decisivo (porque, por ejemplo, la mayoría votará a favor o en contra del proyecto), se supone que el miembro votará a favor del proyecto de ley solo si su distribución (que está contenida en el proyecto) es, al menos, igual de importante que su valor de continuación.

A diferencia del caso más general que se analiza más adelante, la forma extensiva de este juego es limitada, lo que permite el uso de la inducción hacia atrás para derivar el equilibrio. En ese Poder Legislativo, existe un equilibrio perfecto en subjuegos, en el que los miembros, si son reconocidos, hacen la misma propuesta «canónica» mayoritaria para distribuir los beneficios a una mayoría vencedora mínima. De este modo, las estrategias de equilibrio y las distribuciones son únicas, según las especificaciones de quien recibe los beneficios.

PROPOSICIÓN 1: Una configuración estratégica es un equilibrio perfecto en subjuegos para un Poder Legislativo de dos sesiones y con  $n$  miembros (con una  $n$  impar), y que, además, tiene una regla cerrada e iguales probabilidades de reconocimiento si y solo si tiene la siguiente forma:

a. Si es reconocido en la primera sesión, el miembro hace una propuesta para distribuir  $\delta/n$  a cualquier  $(n-1)/2$  otro miembro y para mantener  $1-\delta(n-1)/2n$  para su distrito. Si es reconocido en la segunda sesión, el miembro propone mantener todos los beneficios.

b. Los miembros votan a favor de cualquier propuesta de la primera sesión en la que estos reciben, al menos,  $\delta/n$  y votan a favor de cualquier propuesta de la segunda sesión.

Así, la primera propuesta es aceptada y se levanta la primera sesión legislativa.

*Prueba:* Para establecer la necesidad, nótese que, dado que el juego finaliza después de la segunda sesión, el valor de continuación  $v_i(2, g) = 0$  para todos los subjugos (nulos)  $g$  y para todos los miembros. De este modo, el miembro que fue reconocido al inicio de la sesión 2 puede proponer con éxito tomar todos los beneficios, ya que todos los miembros votarán a favor de ello porque la asignación del miembro es, al menos, igual de importante que su valor de continuación. El valor de continuación  $v_i(1, g) = 1/n$  para cualquier subjuego  $g$  de la segunda sesión es la expectativa de la distribución del miembro  $i$  que depende de quién es reconocido. Así, en la primera sesión, un miembro votará a favor de una propuesta solo si recibe, al menos,  $\delta/n$ , el valor de vencer una propuesta y de avanzar a la segunda sesión. De este modo, cualquier miembro reconocido al comienzo de la primera sesión le ofrecerá  $\delta/n$  a un número mínimo  $(n-1)/2$  de otros miembros que necesitan obtener un voto mayoritario. Así, una vez reconocido, el miembro conserva  $1-\delta(n-1)/2n$ . El  $(n-1)/2$  de los otros miembros y el proponente votan a favor de la propuesta, y los otros miembros votan en contra de ella.

La suficiencia se deduce de la verificación directa de que las estrategias que satisfacen las condiciones a y b constituyen un equilibrio perfecto en subjugos, mediante el uso del hecho de que antes de que alguien sea reconocido, el valor de continuación es  $v_i(1, g) = 1/n$  para cualquier subjuego  $g$ . ■

El equilibrio de la proposición 1 se deduce de las cinco características del modelo: (1) perfección en subjugos, (2) Poder Legislativo limitado, (3) reconocimiento aleatorio, (4) regla cerrada, (5) regla de la mayoría.

La perfección en subjuegos y la cualidad de ser limitado se usan para identificar las estrategias de equilibrio en la segunda sesión, y el reconocimiento aleatorio y la perfección en subjuegos determinan los valores de continuación de los subjuegos para cada miembro. La regla cerrada prohíbe que otros realicen contrapropuestas o modificaciones a la propuesta del recinto. La regla de la mayoría adopta el supuesto de que, en la primera sesión, el miembro reconocido solo necesita obtener los votos de  $(n-1)/2$  otros miembros, y esos votos se pueden lograr ofreciéndole a cada uno una distribución igual al valor de continuación del miembro.

Varias características importantes son evidentes en este equilibrio. En primer lugar, la distribución de los beneficios refleja la distribución mayoritaria del poder en la legislatura, puesto que solo una mayoría mínima de miembros recibe una asignación positiva de beneficios. En segundo lugar, el miembro reconocido en la primera sesión recibe la asignación más grande. Su poder es una consecuencia tanto de las facultades vinculadas con la agenda como de la regla cerrada que prohíbe modificaciones. La primera surge del reconocimiento que le otorga al proponente una oportunidad para elegir estratégicamente una propuesta que será votada por la mayoría de los miembros. La regla cerrada prohíbe que otros miembros desafíen la moción del recinto con una modificación; por lo tanto, aquellos que en la moción del recinto recibirán una distribución menor a su valor de continuación solo puede responder votando en contra de la moción y, si constituyen una mayoría, avanzando a la siguiente sesión<sup>10</sup>. Para indicar el alcance de estas facultades, nótese que la distribución que recibe el proponente puede ser tan grande como  $[1 - (\delta/3)]$  en un Poder Legislativo de tres miembros, y el límite es  $[1 - (\delta/2)]$  a medida que  $n$  se torna arbitrariamente grande. De este modo, los beneficios recibidos por el miembro reconocido están en el intervalo  $[1 - (\delta/2), 1 - (\delta/3)]$ , por lo que este siempre recibe, al menos, la mitad de los beneficios.

Tercero, la oferta inicial es aceptada y se levanta la sesión después de que se propuso y se votó solo un proyecto de ley. Esto surge de los incentivos creados por la regla de la mayoría y no de la impaciencia como en los modelos de negociación de Rubinstein (1982) y de Binmore (1986). La regla de la mayoría —o, de manera más general, cualquier regla que no exija la unanimidad de todos los miembros— y la regla cerrada le permiten al

proponente formar una mayoría para distribuir los beneficios entre ellos mismos, sin incluir al resto de los miembros. El miembro reconocido solo debe distribuir el valor de continuación a  $(n-1)/2$  otros miembros, y la oportunidad de mantener el resto lleva a que el miembro reconocido haga una propuesta que será aceptada. Así, el hecho de que el Poder Legislativo se retire después de la primera sesión no se debe a la impaciencia, sino a la regla de la mayoría y a la incapacidad del resto de los miembros para modificar la propuesta del miembro reconocido. Como se demostrará, si las modificaciones están regidas por una regla abierta, los beneficios se distribuyen más equitativamente y el Poder Legislativo puede no completar su tarea en la primera sesión.

A pesar de que el equilibrio en la proposición 1 distribuye los beneficios entre una mayoría mínima del Poder Legislativo, esta no es una coalición en el sentido en que el término es utilizado en la teoría del juego cooperativo o en la literatura de la elección social. En el Poder Legislativo que aquí se analiza, los miembros de la mayoría actúan de manera no cooperativa y consideran que es mejor para sus propios intereses actuar como se especifica en el equilibrio. Aun cuando el equilibrio tiene la propiedad de que los beneficios se distribuyen entre una mínima mayoría de miembros, esta conclusión difiere en dos aspectos de la teoría de coaliciones vencedoras mínimas de Riker (1962). En primer lugar, esta se basa en la teoría de juegos cooperativos, pero la teoría que aquí se desarrolla es no cooperativa. En segundo lugar, la teoría no cooperativa proporciona predicciones acerca de la distribución de los beneficios entre los miembros de la mayoría.

El resultado de la proposición 1 es directamente generalizable en muchos aspectos. En primer lugar, el resultado se puede ampliar a cualquier cantidad limitada de sesiones. En segundo lugar, en un Poder Legislativo de dos sesiones, si los miembros tienen probabilidades  $p_i$  diferentes de ser reconocidos, cada uno tiene un valor de continuación  $v_i(1, g) = p_i$  para cualquier subjuego de segunda sesión. Entonces, si el miembro  $k$  es reconocido en la primera etapa, puede ofrecer  $\delta p_i$  al miembro  $i$  y este votará a favor de la propuesta. Así, el miembro  $k$  elegirá los  $(n-1)/2$  miembros que tengan el  $p_i$  más bajo. Nótese que, dependiendo de las probabilidades, el miembro con probabilidad más baja de reconocimiento puede tener el valor *ex ante* más alto del juego, y el miembro con mayor probabilidad de

ser reconocido puede tener el valor *ex ante* más bajo del juego<sup>11</sup>. Por ejemplo, si  $n=3$  y  $p_2=1/3$ ,  $p_1=1/3+\varepsilon$ , y  $p_3=1/3-\varepsilon$ ,  $\varepsilon>0$ , los valores *ex ante*  $v_i$  del juego tienen límites  $v_1=2/9$ ,  $v_2=1/3$ ,  $v_3=4/9$  a medida que  $\varepsilon\rightarrow 0$ . De este modo, al miembro con probabilidad más baja de ser reconocido puede irle mejor que al resto de los miembros porque él es un miembro menos costoso de cualquier mayoría.

Hay un continuo de equilibrios de Nash perfectos en subjuegos que satisfacen las condiciones de la proposición 1. Por ejemplo, en la primera sesión, el miembro  $i$  puede hacer una propuesta que distribuya  $\delta/n$  a cualquier de los  $(n-1)/2$  otros miembros. Así, un equilibrio hace que el miembro reconocido aleatorice entre los otros miembros, lo que tiene como consecuencia un valor *ex ante*  $v_i=1/n$  para cada miembro. Este equilibrio tiene la propiedad de que los valores de continuación para todos los subjuegos son los mismos, o estacionarios, e iguales a  $1/n$ . Este equilibrio estacionario también es simétrico tanto en los valores de continuación como en las estrategias. Como se demostrará más adelante, en un juego legislativo de sesiones infinitas con  $\delta$  lo suficientemente alto, cualquier distribución de los beneficios puede ser mantenida como un equilibrio de Nash perfecto en subjuegos. Luego, se afirma que los equilibrios estacionarios poseen una propiedad de punto focal.

### **Equilibrios en un Poder Legislativo con sesiones infinitas y con regla cerrada**

En el juego legislativo de sesiones finitas que recién analizamos, la inducción hacia atrás podría utilizarse para caracterizar los equilibrios. Sin embargo, cuando la cantidad de sesiones es ilimitada, cualquier distribución de los beneficios puede ser mantenida como un equilibrio perfecto en subjuegos si hay una cantidad suficiente de miembros y si estos no son demasiado impacientes. A diferencia del resultado singular para la negociación de dos miembros, la negociación de múltiples miembros con regla de la mayoría permite prácticamente que todas las distribuciones de los beneficios sean mantenidas como equilibrios<sup>12</sup>.

PROPOSICIÓN 2: Para un Poder Legislativo de  $n$  miembros, con regla de la mayoría, con una cantidad infinita de sesiones y con una regla cerrada, si

$1 > \delta > (n+2) / [2(n-1)]$  y  $n \geq 5$ , cualquier distribución  $x$  de los beneficios puede ser apoyada como un equilibrio perfecto en sub juegos. Para respaldar una distribución arbitraria  $x \in X$ , utilicemos la siguiente configuración estratégica: (1) cuando un miembro es reconocido, debe proponer  $x$  y todos deben votar a favor de  $x$ ; (2) si la mayoría rechaza  $x$ , el próximo miembro que sea reconocido debe proponer  $x$ ; (3) si un miembro  $j$  es reconocido y se desvía al proponer  $y \neq x$ ,

a. una mayoría  $M(y)$  rechazará  $y$ ,

b. el miembro  $k$  reconocido posteriormente debe proponer  $z(y)$ , tal que para quien se desvía  $z_j(y) = 0$ , y todos en  $M(y)$  votarán a favor de  $z(y)$  sobre  $y$ ;

(4) en la estrategia 3b, si un miembro  $k$  es reconocido y propone  $s \neq z(y)$ , repetir la estrategia 3 con  $s$  reemplazando a  $y$ , y  $k$  reemplazando a  $j$ .

La prueba se presenta en el Anexo. La idea de esta es simple: las configuraciones estratégicas requeridas son tales que cualquier miembro que se desvíe de la distribución establecida o del castigo prescrito, sin duda, será sancionado, dado que las estrategias de los sub juegos constituyen equilibrios perfectos. Los miembros confían en que el castigo sea impuesto porque esperan que todo aquel que no castigue a un miembro que se desvió sea, a su vez, castigado y así sucesivamente. Cuando castigos de este tipo están disponibles, cualquier resultado puede ser apoyado como un equilibrio perfecto en sub juegos para  $n \geq 5$  y para un  $\delta$  suficientemente alto. Por consiguiente, todo vector de valores *ex ante* del juego para los miembros puede ser apoyado por un equilibrio perfecto en sub juegos.

Debería quedar claro que el grado de impaciencia juega un papel poco destacado en esta prueba. Siempre que los miembros no descuenten demasiado el futuro, se puede apoyar cualquier distribución. Para los poderes legislativos muy pequeños, esta restricción tiene consecuencias, pero a medida que  $n$  aumenta, el  $\delta$  requerido disminuye rápidamente a  $1/2$ . No obstante, sin impaciencia, un miembro puede encontrar atractiva una desviación, ya que, con la regla de reconocimiento, existe una probabilidad positiva de que ese miembro sea el reconocido en las sesiones. Si el miembro no se autocastiga y  $\delta < 1$ , el valor de esas desviaciones es cero en un Poder Legislativo con sesiones infinitas, por lo que la desviación no vale la pena. Sin embargo, si  $\delta = 1$ , ese valor no desciende a cero. Con una regla de reconocimiento alternativa, en la

que ningún miembro puede ser reconocido en sesiones consecutivas, el castigo por una desviación es seguro, y el resultado de la proposición 2 se mantiene para  $\delta = 1$  y  $n \geq 5$ .

A diferencia de la teoría de la elección social, que encuentra que no hay equilibrio para este problema de distribución, la teoría aquí presentada predice que todas las distribuciones pueden lograrse como equilibrios no cooperativos en un modelo que captura, de manera sencilla, la naturaleza secuencial de la creación de propuestas y de la votación.

### **Equilibrios estacionarios**

En vista de la proposición 2, una teoría de la creación de la agenda que obtenga predicciones claras debe basarse en cierto grado de refinamiento del conjunto de equilibrios. El refinamiento que se analiza aquí localiza el equilibrio «focal» según lo planteado por Thomas Schelling (1960). Sostenemos que los equilibrios que se basan en estrategias de castigo del tipo expuesto en la proposición 2 no son puntos focales «naturales», dado que los miembros creen que si hay una desviación, el resto de los miembros llevará a cabo sus estrategias de castigo designadas en cada una de las infinitas veces en que pueden ser reconocidos. Pero si se jugara el juego, una persona que potencialmente se desviará sabría que, en algún momento, algún miembro deberá realizar una propuesta de castigo en una situación en la que a ese miembro, en realidad, le resulta indiferente hacerlo. Dicho miembro puede incumplir su palabra sin costo alguno, por lo que la persona que potencialmente se desviará puede comenzar a sospechar que ese miembro no cumplirá su palabra en alguna sesión con una probabilidad positiva. Con esta creencia, este miembro asignaría una probabilidad menor de uno al suceso de que todos los castigos se llevarán a cabo y, además, sabría que todo el resto compartiría este escepticismo. En este sentido, las estrategias de castigo que apoyan cualquier distribución  $x$  no son sólidas: si los miembros son indiferentes a si deben castigar o no a quienes se desvían, las estrategias requeridas son solo débilmente creíbles.

De hecho, si  $\delta$  es interpretado como una probabilidad de reelección, las estrategias no estacionarias del tipo requerido para la proposición 2

difícilmente parecen plausibles<sup>13</sup>. A menos que adoptemos el supuesto de que los nuevos miembros pueden saber la historia completa del juego al ingresar y que consideren conveniente para sus intereses actuar sobre la base de esa historia, las estrategias condicionadas a esa historia pueden resultar imposibles de implementar. Asimismo, dado que nuevos miembros ingresan en cada periodo, es esperable que los miembros activos tendrían menos razones para creer que las estrategias de castigo se implementarán.

Desde una perspectiva distinta, nótese que en el equilibrio las estrategias de castigo nunca son usadas, puesto que la primera propuesta es  $x$  y es aprobada. Si existe un costo para idear y para estar preparado para utilizar estrategias complejas del tipo necesario para apoyar el equilibrio de la proposición 2, el conjunto de equilibrios puede ser mucho más pequeño. En el contexto de un juego repetitivo, Dilip Abreu y Ariel Rubinstein (1988) proporcionaron esa teoría.

La frágil naturaleza de los equilibrios de la proposición 2 sugiere que las estrategias de castigo infinitamente anidadas pueden, en realidad, no ser empleadas en los poderes legislativos porque los miembros no estarían dispuestos a dejar su destino en manos de esos débiles incentivos. Por el contrario, los miembros podrían considerar natural limitar su comportamiento de una forma que requiera la misma estrategia en subjuegos estructuralmente equivalentes<sup>14</sup>. Dos subjuegos son *estructuralmente equivalentes* si (1) los órdenes del día vigentes en los nodos iniciales de los subjuegos son idénticos; (2) los conjuntos de miembros que pueden ser reconocidos en el próximo nodo de reconocimiento son los mismos; (3) los conjuntos de estrategias de los miembros son idénticos. Con una regla cerrada, dos subjuegos que comienzan con una agenda nula (es decir, ninguna moción en el recinto) son estructuralmente equivalentes, por lo tanto, todos los subjuegos que se inicien después del rechazo de la propuesta en el recinto también lo serán. Un subjuego que empieza con un proyecto de ley  $x$  en la agenda de la votación  $y$  y un subjuego que se inicia con un proyecto de ley  $y$  en la agenda de la votación no son estructuralmente equivalentes si  $x \neq y$ , aun cuando los conjuntos de estrategias de los miembros sean iguales.

Se dice que un equilibrio es *estacionario* si los valores de continuación para cada juego estructuralmente equivalente son idénticos. El equilibrio estacionario tiene necesariamente estrategias que son estacionarias, es decir, establecen que un miembro adopta la misma acción en subjuegos son estructuralmente equivalentes. Así, si un miembro es reconocido cuando no hay mociones pendientes en cada una de las dos sesiones diferentes, este hace la misma propuesta en ambas sesiones. Las estrategias estacionarias son necesariamente histórico-independientes y, de ese modo, solo son elegidas en respuesta a los incentivos presentados por el juego en futuras sesiones<sup>15</sup>. Es obvio que las estrategias de la proposición 2 no logran satisfacer esta restricción, puesto que la propuesta de un miembro depende de la historia del juego que lleva al subjuego.

## Regla cerrada y equilibrios estacionarios

### Un Poder Legislativo con una cantidad infinita de sesiones

Los resultados de la sección «Un ejemplo» indican que, con un número limitado de sesiones, (1) las distribuciones de equilibrio de los beneficios son mayoritarias; (2) el miembro reconocido tiene facultades en el sentido de que su asignación de los beneficios es estrictamente mayor que la de cualquier otro miembro; (3) el Poder Legislativo completa su tarea en la primera sesión. Ahora investigamos un equilibrio estacionario para determinar si las propiedades cualitativas de los equilibrios de sesiones limitadas se mantienen cuando la cantidad de sesiones que el Poder Legislativo puede realizar no está arbitrariamente limitada.

En un principio, tratamos solo el caso simétrico en el que el miembro  $i$  tiene una probabilidad  $p_i = 1/n$  de ser reconocido; después, el caso que tiene probabilidades desiguales. La siguiente proposición indica que las propiedades cualitativas del caso con sesiones limitadas se preservan en un equilibrio estacionario.

PROPOSICIÓN 3: Para todo  $\delta \in [0,1]$ , una configuración estratégica pura es un equilibrio estacionario perfecto en subjuegos, en un Poder Legislativo con sesiones infinitas, con regla de la mayoría y con  $n$  miembros (donde  $n$  es impar) y que está regido por una regla cerrada si y solo si tiene la siguiente forma: (1)

un miembro reconocido propone recibir  $1 - \delta(n-1)/2n$  y ofrece  $\delta/n$  a  $(n-1)/2$  otros miembros seleccionados aleatoriamente; (2) los miembros votan a favor de cualquier propuesta en la que, al menos, se recibe  $\delta/n$ <sup>16</sup>. La primera propuesta recibe un voto mayoritario, de manera que el Poder Legislativo completa su tarea en la primera sesión. Los valores *ex ante* del juego son  $v_i = 1/n$ ,  $i = 1, \dots, n$ .

La prueba se presenta en el Anexo. En la proposición 3, el papel de la regla de la mayoría puede identificarse en la Figura 3 para el caso de  $n=3$ . La regla de reconocimiento y el requisito de que las estrategias satisfagan la perfección en los subjugos logra valores estacionarios  $(v_1, v_2, v_3)$  para el juego legislativo. El miembro reconocido tiene poder de agenda (temporal) monopólico y elige distribuciones  $x_2^1$  y  $x_3^1$  para los otros dos miembros que están sujetos a la restricción de que  $(x_2^1, x_3^1)$  esté en el conjunto de asignación posible

$$A \equiv \{(x_2^1, x_3^1) \mid x_2^1 + x_3^1 \leq 1, x_2^1 \geq 0, x_3^1 \geq 0\}.$$

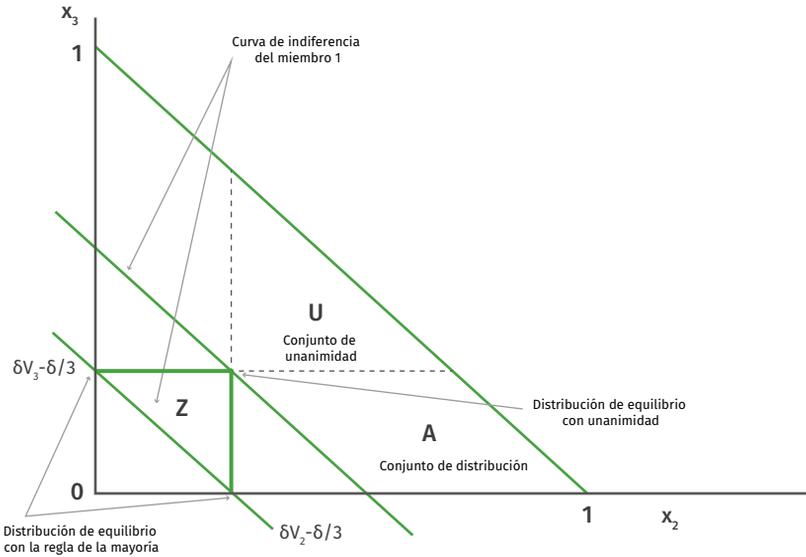
El objetivo del miembro 1 es maximizar la asignación,  $x_1^1 = 1 - x_2^1 - x_3^1$ , por lo que las curvas de indiferencia en el plano  $x_2^1 - x_3^1$  son lineales y paralelas al límite superior del conjunto de asignación. Así, el miembro 1 maximiza  $1 - x_2^1 - x_3^1$  sujeto a  $(x_2^1, x_3^1) \in A$  y al requisito de que su propuesta obtenga el voto de, al menos, otro de los miembros.

Un miembro  $j$ ,  $j = 2, 3$ , votará a favor del proyecto de ley del miembro 1 si y solo si  $x_j^1 \geq \delta v_j$ . Un conjunto de continuación  $Z$ , definido como aquellas asignaciones que no contarán con una mayoría, es, de este modo

$$Z \equiv \{(x_2^1, x_3^1) \mid 0 \leq x_j^1 < \delta v_j, j = 2, 3\},$$

el cual es el interior del cuadrado de la Figura 3. Gráficamente, el miembro 1 elige una asignación  $(x_2^1, x_3^1)$  en la curva de indiferencia más baja, tal que  $(x_2^1, x_3^1)$  esté en el conjunto de resultados mayoritarios  $M \equiv A - Z$ . Dado  $v_j = \delta/3$ ,  $j = 1, 2, 3$ , dos puntos  $—(0, \delta/3)$  y  $(\delta/3, 0)—$  en el conjunto de resultados mayoritarios quedan en la curva de indiferencia más baja. Así, el miembro reconocido ofrece el valor de continuación a uno de los otros miembros, pero nada al otro.

Figura 3. Regla cerrada y estrategias estacionarias



Para identificar el papel de la regla de la mayoría, adoptamos el supuesto de que el Poder Legislativo funcionaba con una regla de unanimidad, de manera que el miembro 1 debe asegurarse los votos de los otros dos miembros. Esto exigiría que  $x_2^1 \geq \delta v_2$  y  $x_3^1 \geq \delta v_3$ . El conjunto de unanimidad  $U$  puede definirse como

$$U \equiv \{(x_2^1, x_3^1) \mid x_j^1 \geq \delta v_j, j = 2, 3, x_2^1 + x_3^1 \leq 1\} \cap A,$$

el cual se muestra en la Figura 3. Así, el miembro 1 maximiza  $1 - x_2^1 - x_3^1$  sujeto a  $(x_2^1, x_3^1) \in U$ . Evidentemente, la solución es  $x_j^1 = \delta v_j, j = 2, 3$ . De este modo, la regla de la mayoría permite que el miembro reconocido capture la porción del miembro excluido de la mayoría.

Puesto que una mayoría puede excluir a una minoría y distribuir los beneficios entre ellos mismos, el miembro reconocido tiene un incentivo para excluir a una minoría lo más grande posible. Una mayoría vencedora mínima se formará y los beneficios se distribuirán entre sus miembros. Para determinar cómo se distribuirán los beneficios, consideremos el caso en el que  $\delta = 1$ . La regla de la mayoría permite que un tercio de la porción

del miembro excluido se divida entre el miembro reconocido y el otro miembro de la mayoría, y las facultades de la agenda hacen posible que el miembro reconocido capture esa porción total. Con el descuento, ese miembro también captura una prima de  $(1-\delta)/3$ , debido a la impaciencia del otro miembro.

Para un Poder Legislativo de  $n$  miembros, la distribución de los beneficios es  $\delta/n$  para  $(n-1)/2$  miembros, cero para  $(n-1)/2$  otros miembros y  $[1-\delta(n-1)/2]$  para el miembro reconocido. El último es una función decreciente de  $n$  y está limitado en la parte superior por dos tercios y en la parte inferior por un medio. La diferencia entre los beneficios que recibe el proponente y los beneficios  $\delta/n$  que reciben los otros miembros que votan a favor de la propuesta es una función creciente de  $n$ , por lo que la distribución se torna más desigual a medida que el tamaño del Poder Legislativo aumenta. Estas propiedades son las mismas que las del juego de dos sesiones analizado en la sección «Un ejemplo». El equilibrio estacionario caracterizado en la proposición 3 no es el límite de todos los equilibrios que se caracterizaron en la proposición 1 del juego de Poder Legislativo con sesiones limitadas. Sin embargo, este es el límite del equilibrio de la sesión limitada en la que, al comienzo de cada sesión, el miembro reconocido aleatoriza entre los miembros para determinar el voto de quién se atraerá.

Si bien la proposición 3 se establece para el caso especial de la regla de la mayoría simple, puede extenderse sencillamente al caso de la regla de la mayoría con  $k$  miembros, en la que estos se necesitan para adoptar la propuesta. Para un Poder Legislativo con  $n$  miembros, regido por regla de la mayoría  $k$ , reconocimiento aleatorio y regla cerrada, las estrategias del equilibrio estacionario para el miembro reconocido son que ofrezca  $\delta/n$  a  $k-1$  miembros y para mantener  $1-\delta(k-1)/n$ . Los miembros votan a favor de cualquier propuesta que ofrezca, al menos,  $\delta/n$ . Nótese que a medida que  $k$  se acerca a  $n$ , los beneficios retenidos por el proponente inicial se acercan a  $1-\delta(n-1)/n$ , que, para  $\delta=1$ , es igual a  $1/n$ . Esto representa la distribución de unanimidad en las estrategias estacionarias<sup>17</sup>. A medida que  $k$  se acerca a uno, el miembro reconocido recibe todos los beneficios. Esto puede pensarse como que corresponde a un derecho de propiedad otorgado al miembro reconocido.

### Una aplicación: formación de gobierno en sistemas parlamentarios

Una aplicación de esta perspectiva analítica es el problema de la formación del gobierno en los sistemas parlamentarios multipartidistas cuando ningún partido tiene mayoría. Los beneficios entonces pueden interpretarse como los ministerios que deben ser asignados a los partidos de la mayoría. Para simplificar la interpretación, adoptamos el supuesto de que hay tres partidos y que la probabilidad  $p_i$  de que se les solicite formar gobierno está estrechamente relacionada con la proporción de bancas que tienen en el Poder Legislativo después de una elección<sup>18</sup>. Por consiguiente, la negociación por la asignación de los ministerios en un gobierno de coalición se corresponde mucho con el modelo de un Poder Legislativo que funciona con una regla cerrada: el partido al que se le pidió que forme un gobierno realiza una propuesta para asignar los ministerios (los beneficios) entre los partidos, sabiendo que si su propuesta no recibe el voto mayoritario, se le pedirá (mediante el uso de las mismas probabilidades de reconocimiento) a otro partido (tal vez, a él mismo) que forme un gobierno<sup>19</sup>. De este modo, el juego tiene una cantidad infinita de sesiones, y los valores  $v_i$  representan la proporción esperada de ministerios que cada partido tendrá en el gobierno. Solo se prestará atención a los equilibrios estacionarios; además, un argumento análogo al usado para establecer la proposición 3 obtiene los equilibrios estacionarios y proporciona predicciones sobre qué gobiernos se formarán y de qué modo se distribuirán los ministerios. No obstante, con probabilidades asimétricas de reconocimiento, las estrategias asimétricas aleatorizadas pueden resultar en equilibrio.

Dejemos que  $r_i$  denote la probabilidad de que el partido  $i$  le haga una oferta de  $\delta v_{i+1}$  al partido  $i+1 \pmod{3}$ , donde  $\delta v_{i+1}$  es la proporción de ministerios asignados al partido  $i+1$ . Por ejemplo, el partido 1 hace una propuesta  $x^{1,2} = (1 - \delta v_2, \delta v_2, 0)$  con una probabilidad  $r_1$  y una propuesta  $x^{1,3} = (1 - \delta v_3, 0, \delta v_3)$  con una probabilidad de  $1 - r_1$ . En general, las condiciones necesarias para un equilibrio estacionario son que los valores  $v_i$  y las probabilidades de aleatorización  $r_i \in [0, 1]$  satisfagan

$$v_1 = p_1[1 - r_1 \delta v_2 - (1 - r_1) \delta v_3] + p_2(1 - r_2) \delta v_1 + p_3 r_3 \delta v_1 \quad (1)$$

$$v_2 = p_2[1 - r_2 \delta v_3 - (1 - r_2) \delta v_1] + p_3(1 - r_3) \delta v_2 + p_1 r_1 \delta v_2 \quad (2)$$

$$v_3 = p_3[1 - r_3 \delta v_1 - (1 - r_3) \delta v_2] + p_1(1 - r_1) \delta v_3 + p_2 r_2 \delta v_3. \quad (3)$$

En equilibrio, un partido  $i$  adoptará una estrategia estrictamente mixta  $r_i \in (0, 1)$  solo si los valores de continuación de los otros dos partidos son iguales; y si dos partidos usan estrategias estrictamente mixtas, los tres valores de continuación serán iguales. En el caso en el que dos partidos aleatorizan, los valores son  $v_i = 1/3$ ,  $i = 1, 2, 3$ . Entonces, la clasificación de la matriz de los coeficientes de  $(r_1, r_2, r_3)$  en las ecuaciones 1 a 3 es dos, por lo que puede haber un continuo de equilibrios. A modo de ejemplo, con  $\delta = 0,8$ ,  $p_1 = 0,45$ ,  $p_2 = 0,35$ ,  $p_3 = 0,20$ , las aleatorizaciones del equilibrio parametrizadas en  $r_3$  son  $r_1 = 0,19 + 0,44r_3$  y  $r_2 = 0,96 + 0,57r_3$ , para  $r_3 \in [0, 0,0625]$ .

Para ver por qué los valores de continuación pueden ser iguales aunque las probabilidades de reconocimiento sean disímiles, nótese que, debido a que el partido 3, que es el más pequeño, tiene menos posibilidades de ser reconocido para formar gobierno, se espera que su valor de continuación (fuera del equilibrio) sea más pequeño que los valores de continuación de los otros dos partidos. De este modo, los dos partidos más grandes preferirían formar gobierno con el partido más pequeño, que reconocería esta preferencia y, para unirse al gobierno, exigiría mayor asignación de ministerios que la sugerida por la probabilidad de que se le solicite formar gobierno. Sin embargo, si el partido más pequeño exigiera más de un tercio, al menos uno de los otros partidos preferiría formar gobierno con otro partido que no sea el más pequeño. En equilibrio, los valores deben igualarse.

Para el caso en el que  $r_3 = 0$ , el partido 1, con una probabilidad de 0,19, propone formar gobierno con el partido 2 y, con una probabilidad de 0,81, ofrece hacerlo con el partido 3. El partido 2, con una probabilidad de 0,96, propone formar gobierno con el partido 3 y, con una probabilidad de 0,04, ofrece hacerlo con el partido 1. Las probabilidades  $q_i$  de que el partido  $i$  esté en el gobierno son  $q_1 = 0,46$ ,  $q_2 = 0,64$ ,  $q_3 = 0,90$ . Así, el partido más pequeño es el que tiene mayores posibilidades de estar en el gobierno. No obstante, en este ejemplo, la probabilidad de que el gobierno esté formado por los dos partidos más grandes.

## Modificaciones: una regla abierta simple

Con una regla abierta, las propuestas del recinto pueden estar sujetas a modificaciones. Esto brinda una oportunidad para que un miembro que no asignó su valor de continuación en la propuesta del recinto pueda hacer una propuesta sustituta. Esta siempre puede ser elegida, por lo que vencerá a la propuesta del recinto, de manera que el miembro excluido tiene la oportunidad de asumir la posición del miembro que hizo la propuesta anterior. De este modo, disminuyen las facultades del miembro que fue reconocido primero. Sin embargo, ese miembro tendrá en cuenta la posibilidad de que se pueda realizar una modificación cuando haga una propuesta inicial. Las cuestiones que deben investigarse son el efecto de la posibilidad de modificaciones en el tamaño de la mayoría y en la distribución entre los miembros de la mayoría, así como si la posibilidad de una modificación puede provocar que el Poder Legislativo no concluya su tarea en la primera sesión. La caracterización del equilibrio para el caso de una regla abierta también proporciona la base para el análisis de la decisión *ex ante* de una regla de modificación, como se considera más adelante.

En el proceso legislativo plasmado en la Figura 2, los miembros tienen una probabilidad de  $1/n$  de obtener el reconocimiento inicial para hacer una propuesta. Luego, cada uno del resto de los miembros tiene una probabilidad de  $1/(n-1)$  de ser reconocido y puede hacer una modificación o pedir que se cierre el debate. Si esto último sucede, se vota la propuesta que está siendo tratada en el recinto y, si se aprueba, se distribuyen los beneficios. Si se ofrece una modificación, se la debe votar para estar en contra de la propuesta antes de que se presente otra modificación o de que se solicite cerrar el debate<sup>20</sup>. Por consiguiente, la ganadora de la votación se convierte en la moción tratada en el recinto y se da comienzo a la próxima sesión. Por lo tanto, los miembros que no sean el autor de la propuesta del recinto tienen una probabilidad de  $1/(n-1)$  de ser reconocidos a los fines de ofrecer una modificación o de pedir el cierre del debate<sup>21</sup>. El proceso continúa de esta manera hasta que se solicita cerrar el debate sobre una propuesta y esta es aprobada. En este escenario, se adopta el supuesto de que el descuento sucede, ya sea que una modificación se presente y sea votada o no.

Con una regla abierta simple, ningún miembro jamás estará en posición de hacer una propuesta o una modificación que no pueda ser enfrentada directamente con otra propuesta. De este modo, todo aquel que proponga un proyecto de ley o una modificación debe tener en cuenta el hecho de que otros miembros pueden ser reconocidos con posterioridad. Otra diferencia entre una regla abierta y una cerrada es que una votación solo sucede después de que un miembro es reconocido. El miembro reconocido se enfrenta, en un inicio, con una compensación. Si el miembro quiere estar seguro de que la propuesta será aceptada, esta debe ser lo suficientemente atractiva, de manera que cualquiera que sea reconocido pedirá cerrar el debate y posteriormente votará a favor de ella. En este caso, el equilibrio mostraría universalismo. No obstante, resulta oneroso hacer una propuesta atractiva para todos los miembros, por lo que el miembro reconocido puede preferir ofrecer una propuesta que sea tentadora para un subconjunto, incluidos solo  $m$  de  $n - 1$  otros miembros. Por consiguiente, si uno de los  $m$  es reconocido después y se ha asignado, al menos, gran parte de su valor de continuación correspondiente a ofrecer una modificación  $y$ , el miembro pedirá cerrar el debate y, si  $m + 1 \geq (n + 1)/2$ , la mayoría la aprobará. Ese valor de continuación indicará  $\delta V_j^m(y)$ , que es el valor de descuento del juego para  $j$  cuando este hace una modificación y exitosa y el Poder Legislativo continúa con la siguiente sesión. Si uno de los  $n - 1 - m$  otros miembros es reconocido, ofrecerá una modificación seleccionada para vencer la moción del recinto, y el Poder Legislativo pasará a la próxima sesión. Así, el miembro reconocido puede determinar, por medio de la selección de  $m$ , la probabilidad de que la propuesta sea aceptada. La intuición indica que a menor factor de descuento  $\delta$ , mayor incentivo para ofrecer una propuesta que será aceptada con una probabilidad alta, dado que pasar a la siguiente sesión es más costoso. Cuanto mayor es el factor de descuento, menos costosa será la continuación y menor será la mayoría  $m$  a la que se le asignan los beneficios. La mayoría  $m$ , que se caracteriza en la siguiente proposición, es una función (débilmente) decreciente de  $\delta$ .

En la proposición 4, se caracteriza el equilibrio para un Poder Legislativo con una regla abierta simple. Con el fin de simplificar el análisis, se adopta el supuesto de que un miembro que es indiferente entre dos propuestas votará a favor de la que se haya presentado última<sup>22</sup>.

PROPOSICIÓN 4: En un Poder Legislativo con  $n$  miembros, con regla de la mayoría, regido por regla abierta simple y con iguales probabilidades de reconocimiento, un equilibrio estacionario es una configuración estratégica donde (1) el miembro reconocido primero hace una propuesta  $\hat{y}$  que asigna  $[(1-\hat{y}^a/m(\delta, n))]$  a  $m(\delta, n)$  otros miembros, donde  $(n-1)/2 \leq m(\delta, n) \leq n-1$  y se asigna a sí mismo  $\hat{y}^a$ ; (2) si uno de esos  $m(\delta, n)$  miembros es reconocido después, este miembro pedirá cerrar el debate, la propuesta será aprobada por el proponente de  $\hat{y}$  más los  $m(\delta, n)$  miembros y se levantará la sesión legislativa; (3) si uno de los  $n-1-m(\delta, n)$  otros miembros es reconocido después, ese miembro ofrece una modificación que le asigna  $\hat{y}^a$  a sí mismo y  $[(1-\hat{y}^a/m(\delta, n))]$  a  $m(\delta, n)$  otros miembros excluido al miembro que realizó la propuesta anterior. Esos miembros incluyen a todos aquellos que ofrecieron cero en la propuesta del recinto más  $n-1-m(\delta, n)$  otros elegidos aleatoriamente entre los que ofrecieron  $[(1-\hat{y}^a/m(\delta, n))]$  en esa propuesta. Esta modificación vence a la moción anterior y se convierte en la moción a tratar en el recinto. Luego, se repiten las estrategias 2 y 3. El número  $m(\delta, n)$ , definido en la ecuación 4, es una función débilmente decreciente de  $\delta$  y una función débilmente creciente de  $n$ . La función  $m(\delta, n)$  está dada por

$$m(\delta, n) \in \arg_m \max V^m(\hat{y}), \quad (4)$$

donde

$$V_i^m(\hat{y}) = \left(\frac{m}{n-1}\right) / \left\{1 + \delta \left(\frac{m^2}{n-1}\right) - \delta^2 \left(1 - \frac{m}{n-1}\right)\right.$$

$$\left. \left[ \left(\frac{1}{n-1}\right) + \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \gamma(\delta, m, n) \right] \right\};$$

$$\gamma(\delta, m, n) = \frac{\delta}{B} \left[ \left(\frac{m}{n-1}\right) + \delta \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \left(1 - \frac{n-m-2}{m}\right) \left(\frac{1}{n-1}\right) \right];$$

y

$$B = 1 - \left(\frac{2m-n+2}{m}\right) \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta - \left(\frac{n-m-2}{m}\right) \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta^2.$$

Los beneficios  $\hat{y}^a$  que el autor de la propuesta ganadora retiene son  $\hat{y}^a = 1 - m(\delta, n) \delta V_i^m(\hat{y}^1)$ .

La prueba se presenta en el Anexo. El número  $m(\delta, n)$  de miembros que reciben los beneficios en la propuesta de equilibrio es una función (débilmente) decreciente de  $\delta$ , por lo que cuanto mayor sea el factor de descuento, menor será la mayoría. Esto así porque cuanto mayor  $\delta$ , menor

es la pérdida de continuar en la siguiente sesión. La Tabla 1 presenta  $m(\delta, n)$  para los poderes legislativos de diversos tamaños. Como se observó antes, el Poder Legislativo completará su tarea en la primera sesión con una probabilidad de uno solo si la propuesta de equilibrio es universalístico. Como se indica en la Tabla 1, esto solo sucederá si  $\delta$  es bajo. Asimismo, la mayoría puede superar el mínimo, aunque, a medida que el tamaño  $n$  del Poder Legislativo aumente, más cerca estará  $m(\delta, n)$  de una mayoría mínima. Si el modelo se interpreta como que representa  $n$  bloques de legisladores, cada uno de ellos compartirá beneficios por igual entre sus miembros; por ejemplo, un Poder Legislativo que tiene tres bloques puede obtener resultados universales si la impaciencia es lo suficientemente grande.

Tabla 1. Regla abierta, equilibrios estacionarios

Factor de descuento ( $\delta$ )	Tamaño ( $n$ )	Mayoría ( $\hat{r}(\delta, n)$ )	Parte del proponente $y^a$	Valores de los juegos			Probabilidad de que la 1. <sup>a</sup> propuesta sea aprobada
				$V_1^m(\hat{y}_1^c)$	$V_n^m(\hat{y}_1^c)$	$V_1^m(\hat{y}_1^c)$	
1	3	1	0,60	0,40	0,40	0,20	0,5
1	5	2	0,44	0,28	0,23	0,12	0,5
1	51	25	0,06	0,04	0,03	0,01	0,5
1	101	50	0,03	0,02	0,01	0,01	0,5
0,8	3	1	0,68	0,40	0,27	0,16	0,5
0,8	5	2	0,52	0,30	0,17	0,09	0,5
0,8	51	25	0,08	0,05	0,02	0,01	0,5
0,8	101	50	0,04	0,02	0,01	0,00	0,5
0,6	3	2	0,45	0,45	0,27	a	1,0
0,6	5	2	0,42	0,33	0,13	0,07	0,5
0,6	51	25	0,11	0,06	0,02	0,01	0,5
0,6	101	50	0,06	0,03	0,01	0,00	0,5
0,4	3	2	0,56	0,56	0,22	a	1,0
0,4	5	3	0,52	0,40	0,13	0,04	0,8
0,4	51	25	0,17	0,08	0,02	0,00	0,5
0,4	101	50	0,09	0,05	0,01	0,00	0,5
0,2	3	2	0,71	0,71	0,14	a	1,0
0,2	5	4	0,56	0,56	0,11	a	1,0
0,2	51	25	0,29	0,14	0,01	0,00	0,5
0,2	101	50	0,17	0,08	0,01	0,00	0,5

a: Ningún miembro recibe cero en una propuesta.

Como se indica en la Tabla 1, aun cuando la mayoría sea del tamaño mínimo con una regla abierta simple, la distribución entre los miembros es más equitativa que con una regla cerrada. Un miembro que vota a favor de la propuesta vencedora recibe  $[(1 - \hat{y}^a) / m(\delta, n)]$  y el miembro que confecciona la propuesta ganadora recibe  $1 - m(\delta, n) \{ (1 - \hat{y}^a) / [m(\delta, n)] \} = \hat{y}^a$ . Para un Poder Legislativo de 101 miembros y  $\delta = 1$ ,  $\hat{y}^a = 0,32$  y  $[(1 - \hat{y}^a) / m(\delta, n)] = 0,19$ . Con una regla cerrada, el miembro que hace la propuesta vencedora recibe 0,5 y los miembros que votan a favor de esta reciben 0,01. De este modo, una regla abierta reduce significativamente las facultades del miembro reconocido en comparación con lo que sucede con una regla cerrada, aunque en un Poder Legislativo grande con un nivel alto de impaciencia, los beneficios se distribuyen entre una mayoría mínima con ambas reglas.

No obstante, el reconocimiento continúa siendo valioso, ya que el valor para el miembro reconocido es, al menos, tan importante como el valor para cualquiera de los otros miembros. Para reflejar el valor del reconocimiento, consideremos el caso de un Poder Legislativo de tres miembros. Como se señala más adelante,  $m(\delta, 3) = 1$  si  $\delta \in [\sqrt{3} - 1, 1]$  y  $m(\delta, 3) = 2$  si  $\delta \in [0, \sqrt{3} - 1]$ . Para  $\delta \in [\sqrt{3} - 1, 1]$ , dejemos que  $V_3^1(\hat{y}^1)$  y  $V_3^2(\hat{y}^1)$  indiquen los valores del juego para el miembro que ofreció  $1 - \hat{y}^a$  y para el miembro que ofreció cero en la propuesta  $\hat{y}^1 = \hat{y}$  del miembro 1, respectivamente, donde el superíndice es  $m(\delta, 3)$ . Los valores son  $V_1^1(\hat{y}^1) = 2 / (4 + 2\delta - \delta^2)$ ,  $V_2^1(\hat{y}^1) = 2\delta / (2 - \delta) (4 + 2\delta - \delta^2)$ , y  $V_3^1(\hat{y}^1) = \delta / (4 + 2\delta - \delta^2)$ . Resulta sencillo mostrar que  $V_1^1(\hat{y}^1) + V_2^1(\hat{y}^1) + V_3^1(\hat{y}^1) < \delta \in [\sqrt{3} - 1, 1]$ . Para  $\delta = 1$ , los valores de continuación son  $V_1^1(\hat{y}^1) = 2/5$ ,  $V_2^1(\hat{y}^1) = 2/5$ , y  $V_3^1(\hat{y}^1) = 1/5$ . Para el caso de una regla cerrada, los valores del juego que están condicionados a ser reconocido son, para  $\delta = 1$ , dos tercios, un tercio y cero, respectivamente. En consecuencia, comparado con el equilibrio que tiene una regla cerrada, el valor de reconocimiento es menor y los valores del juego están más cerca entre sí con una regla abierta. Así, la posibilidad de que haya modificaciones reduce el valor de reconocimiento significativamente.

A medida que  $\delta$  aumenta,  $V_1^1(\hat{y}^1)$  disminuye, por lo tanto (como sucede con una regla cerrada), todo aquel que es reconocido primero se beneficia de un mayor nivel de impaciencia. Para  $\delta < \sqrt{3} - 1$ , el miembro que es reconocido primero prefiere hacer una propuesta universal [ $m(\delta, 3) = 2$ ], y el valor para el miembro 1 es  $V_1^2(\hat{y}^1) = \hat{y}^a = 1 / (1 + 2\delta)$ . Los valores para los otros dos

miembros son iguales a  $(1 - \hat{y}^a)/2 = \delta/(1 + 2\delta)$ . La suma de los valores da uno, puesto que el que es reconocido después pide cerrar el debate. El valor  $V_1^2(\hat{y}^1)$  de miembro reconocido primero es una función decreciente de  $\delta$  y es menor al valor correspondiente con una regla cerrada para  $\delta > 0$ .

En resumen, las principales características del equilibrio estacionario para una regla abierta simple son las siguientes: en primer lugar, si el nivel de impaciencia es lo suficientemente bajo, los beneficios se distribuyen entre una mayoría mínima; pero si el nivel de impaciencia es alto, los beneficios pueden ser compartidos entre una supermayoría. En segundo lugar, cuando el nivel de impaciencia es bajo, la propuesta inicial no necesariamente se acepta en la primera sesión. En cambio, se ofrece una modificación que tiene cierta probabilidad y el Poder Legislativo avanza a la siguiente sesión. Cuando el nivel de impaciencia es bajo, la probabilidad es positiva, de manera que el Poder Legislativo no podrá alcanzar un acuerdo en una cantidad limitada de sesiones; de este modo, la suma de los valores de continuidad es menor a uno. En tercer lugar, como se indicó en la Tabla 1, el valor para el miembro que fue reconocido al principio es mayor cuanto más alto es el nivel de impaciencia de los miembros. En cuarto lugar, los beneficios se distribuyen más equitativamente entre la mayoría vencedora con una regla abierta que con una regla cerrada. En quinto lugar, aun cuando las modificaciones puedan ser ofrecidas en equilibrio, el proponente inicial se sigue viendo favorecido. El reconocimiento es valioso, pero, como se indicó en el Tabla 1 y en la Proposición 3, no lo es tanto como con una regla cerrada.

### La elección de una regla de modificación

En general, a los poderes legislativos se les delega el deber de elegir su propio método de organización; en el modelo aquí analizado, esa decisión está vinculada con la selección de una regla de modificación. En este modelo, esa selección se realiza en la etapa *ex ante*, antes de que cualquier miembro haya recibido el reconocimiento para hacer una propuesta; por lo tanto, todos los miembros se encuentran en una posición simétrica y así tienen preferencias idénticas con respecto a las reglas de modificación<sup>23</sup>. Sin embargo, los miembros prefieren débilmente una regla cerrada porque les asegura que no habrá demoras. Toda vez que el retraso es costoso (pero

no tanto como para que se realice una propuesta universal con un regla abierta), todos los miembros prefieren estrictamente una regla cerrada a una abierta, es decir, para todo  $\delta < 1$  tal que  $m(\delta, n) < n - 1$ , la suma de los valores del juego es estrictamente inferior con una regla abierta que con una cerrada. Puesto que todos los miembros tienen la misma posibilidad de ser reconocidos, estos prefieren una regla cerrada<sup>24</sup>.

Por supuesto, el problema de distribución aquí estudiado no es representativo del volumen de propuestas que el Poder Legislativo trata, por lo que no es clara la medida en la que esos resultados se generalizan. Sin embargo, la consecuencia básica de este análisis concuerda con la intuición política. Si la demora en la aprobación de legislación es costosa, pero no lo es tanto como para que la aprobación inmediata sea una necesidad, las consideraciones estratégicas pueden aparecer en escena. El incentivo de usar la oportunidad de hacer una propuesta que beneficie el propio distrito es fuerte y, con una regla abierta, la búsqueda de esa oportunidad puede tener como consecuencia una demora costosa. En el contexto del problema de distribución y del proceso legislativo aquí analizado, ese costo puede evitarse adoptando una regla cerrada.

Al menos en el Congreso, la evidencia no respalda esta predicción, por lo que resulta útil investigar con más detalle la estructura del modelo aquí analizado, así como las consideraciones adicionales necesarias para proporcionar una teoría completa de la elección de una regla de modificación. En primer lugar, el Poder Legislativo modelado en este ensayo no tiene comisiones con jurisdicciones, así que es natural representar a cada miembro con la misma probabilidad de ser reconocido. Si una comisión tuviera el derecho de hacer la primera propuesta con una regla cerrada, tendría, si fuera modelado como actor unitario, un valor *ex ante* del juego igual a  $1 - [(n - 1)/2(\delta/n)]$ , y el resto de los miembros tendría un valor esperado igual a solo  $2(\delta/n)$ . En dicho caso, el Poder Legislativo preferiría una regla abierta y no una cerrada como un medio para reducir las facultades de la comisión. Investigamos esta cuestión con más detalle en Baron y Ferejohn (1989).

Un Poder Legislativo podría adoptar una regla abierta por muchas otras razones. Una regla abierta da lugar a distribuciones *ex post* más equitativas

que una regla cerrada, por lo que podría elegirse para fomentar las consideraciones de equidad. Asimismo, la aversión al riesgo por parte de los miembros del Poder Legislativo podría provocar una preferencia por la menos desigual distribución *ex post* que se da con una regla abierta<sup>25</sup>. Además, una regla abierta parecería comportarse mejor con la teoría democrática en el sentido de que les proporciona una mayor oportunidad a los miembros que con una regla cerrada, la cual, de inmediato, da por terminado el proceso de modificación cuando se hace la propuesta. Mientras que estas consideraciones pueden explicar el uso relativamente poco frecuente de una regla cerrada, la teoría aquí presentada indica que el costo de una regla abierta es la posibilidad de que exista un retraso.

En la práctica, para regir el tratamiento de las propuestas legislativas en el recinto, la Cámara de Diputados utiliza diversas reglas de modificación. Keith Krehbiel (1989), así como Stanley Bach y Stephen Smith (1988) descubrieron que, en general, no se usa una regla cerrada, aunque se trata un gran volumen de legislación con reglas de modificación. Estas reglas restringen las modificaciones que se pueden realizar en el recinto y, de ese modo, sirven para reducir la probabilidad de un retraso. Asimismo, el Senado funciona sin reglas de modificación, pero ha recurrido cada vez más a los acuerdos de consentimiento unánime para limitar la duración o la actividad vinculada con las modificaciones.

## Conclusiones

Proporcionamos una teoría de un Poder Legislativo con una regla de la mayoría en un contexto en el que el modelo estándar sin instituciones de la teoría de la elección social no logra ningún equilibrio. El aspecto estructural del Poder Legislativo que obtiene equilibrios es el proceso secuencial por el cual se realizan y se votan propuestas. Se ha mostrado que el miembro que es reconocido para hacer una propuesta tiene facultades relacionadas con la agenda que surgen de la posibilidad de que una mayoría pueda excluir a un miembro en una sesión futura. La impaciencia se suma a esas facultades del orden del día. Con una regla cerrada, los resultados de equilibrio son mayoritarios, se aprueba la primera propuesta y los beneficios son distribuidos a una mayoría mínima. Dado que los miembros actúan de manera no cooperativa, la mayoría no es una coalición en el sentido en el

que el término se utiliza en la teoría del juego cooperativo. Comparado con una regla cerrada, la oportunidad de hacer una modificación con una regla cerrada reduce significativamente las facultades vinculadas con la agenda del miembro reconocido primero y da lugar a un resultado que distribuye los beneficios entre la mayoría vencedora de modo más equitativo. No obstante, a menos que la impaciencia sea inmensa, la distribución es mayoritaria, y la propuesta del primer miembro reconocido no necesariamente se acepta. Sin embargo, si es menor la cantidad de miembros y es importante el nivel de impaciencia (como lo sería si los miembros tuvieran que enfrentar un riesgo electoral significativo), el equilibrio es «universal» en el sentido de que todos los miembros reciben beneficios. Así, si un Poder Legislativo tiene unos pocos bloques internamente homogéneos que pueden actuar de manera coordinada, se podrían esperar resultados universales si la impaciencia es considerable. Aun así, el miembro reconocido para hacer una propuesta conserva ciertas facultades relacionadas con la agenda y recibe más beneficios que cualquier otro miembro.

La regla de modificación que usa un Poder Legislativo es endógena, y la teoría que aquí se presenta predice que, a menos que no haya impaciencia, el Poder Legislativo prefiere una regla cerrada a una regla abierta simple. En parte, esto es así porque la estructura interna del Poder Legislativo no está modelada; por lo que si esa estructura (por ejemplo, un sistema de comisiones) le diera poder de agenda a una persona en particular, se podría esperar que el Poder Legislativo adoptara una regla abierta que, en cierta medida, disminuyera ese poder. Las predicciones sobre las consecuencias de la organización interna de los poderes legislativos que surgen de esta perspectiva esperan ser investigadas más a fondo.

Estas predicciones de la teoría de la negociación no cooperativa de los poderes legislativos contrasta con las que surgen en los modelos cooperativos que se centran en la formación de coaliciones. Los modelos cooperativos de la política se abstraen del proceso por el cual aparecen alternativas y adoptan el supuesto de que las coaliciones se formarán libremente para vencerlas cuando la mayoría de los miembros prefiere otra opción que está disponible. Las teorías cooperativas generan predicciones débiles sobre los resultados legislativos porque ignoran los aspectos secuenciales del tratamiento legislativo de las alternativas y no conocen las

consecuencias de la estructura para llevar a cabo una actividad coordinada (o una formación de coaliciones) en el escenario legislativo. Una predicción que surge de este enfoque es el teorema de coaliciones vencedoras mínimas de Riker. La teoría no cooperativa aquí presentada demuestra que la conclusión de este autor se mantiene con una regla cerrada y también con una regla abierta simple si el nivel de impaciencia es lo suficientemente bajo o si el Poder Legislativo es grande. Mediante el uso de este modelo de negociación, Baron (1989) considera la posibilidad de que exista una confección coordinada de propuestas (pero no una votación) entre los miembros y descubre que los beneficios son asignados a una cantidad de distritos mayor a la mínima, pero no a todos ellos.

Al tomar la estructura secuencial de la acción legislativa con seriedad, se obtienen predicciones definitivas sobre los resultados de los procesos legislativos. Además del caso paradigmático del Congreso de los Estados Unidos, para el que nuestra teoría proporciona una fuerte predicción sobre cómo se resolverá una única cuestión de distribución, la teoría tiene consecuencias para el problema de la formación de gabinetes en democracias multipartidistas. También resulta claro que, una vez que se especifican las preferencias de los miembros, el enfoque de la teoría de la negociación logra predicciones acerca de las relaciones entre el presidente y el Congreso en el proceso vinculado con las designaciones (en el cual el presidente monopoliza la facultad de hacer propuestas) y en el proceso legislativo (en el que el Congreso monopoliza la facultad de hacer propuestas)<sup>26</sup>. De hecho, en cualquier escenario en el que el proceso de realización de propuestas puede especificarse claramente, el enfoque de negociación generará predicciones comprobables.

Por último, parece adecuado especular sobre la repetición. El nuestro es un modelo en el que se debe distribuir una cantidad fija de beneficios de una vez por todas. En los poderes legislativos reales, se deciden muchas cuestiones, por lo que los miembros pueden desear hacer uso de estrategias de votación y de propuesta que vinculen su comportamiento en ciertos asuntos con el que tienen en otros. Nuestro modelo es útil porque considera este escenario, que es más interesante, en varios sentidos. En primer lugar, representa un medio útil para pensar acerca de la resolución del asunto «final», si es que hay uno. En ese sentido, existe un conjunto limitado

de cuestiones, por lo que la inducción hacia atrás puede utilizarse para caracterizar los equilibrios para el Poder Legislativo de múltiples asuntos. En segundo lugar, cuando hay una multiplicidad de cuestiones a resolver, se encuentra disponible una interpretación del tipo dada en la proposición 2, así las estrategias no estacionarias pueden apoyar una enorme variedad de resultados legislativos<sup>27</sup>. En tercer lugar, si se consideran múltiples cuestiones simultáneamente, se reconocerían a diferentes miembros (por ejemplo, las comisiones) para que hicieran propuestas en las competencias de sus políticas. Por consiguiente, si las preferencias fueran como las aquí representadas, se podrían esperar resultados más universales. Dado que estos también surgen con una regla abierta, si la impaciencia es lo suficientemente grande y si la cantidad de miembros o de bloques es pequeña, los equilibrios estacionarios todavía pueden tener cierta importancia como punto focal en un escenario repetitivo.

## Anexo

*Prueba de la proposición 2<sup>28</sup>*. La prueba exige que el castigo de la estrategia 3 haga que cualquier desviación  $y \neq x$  obtenga un valor de continuación de cero para el elemento de desviación  $j$ . Esto requiere la especificación de  $z(y)$  y la mayoría  $M$ . Dado  $y \neq x$ , elijamos alguna mayoría  $M$  de miembros que no contenga  $j$  y dejemos que  $Y_M(y) \equiv \sum_{i \in M} y_i$  denote la distribución total para esa mayoría. Dejemos que  $M^*(y)$  indique una mayoría con el menor costo o

$$M^*(y) \in \arg \min_{M \in M_j} Y_M(y),$$

donde  $M_j$  es el conjunto de todas las mayorías que no contienen  $j$ . La cantidad de miembros de  $M^*(y)$  es  $(n+1)/2$  y dejemos que  $m^*$  sea la cantidad de miembros de  $M^*(y)$  tal que  $y_i = 0, i \in M^*(y)$ . Luego, definamos la distribución  $z(y)$ , para  $i \in M^*(y)$ , mediante

$$z_i(y) = \begin{cases} \frac{y_i}{Y_{M^*(y)^{op}}} - \eta \varepsilon & \text{si } y_i > 0 \\ \varepsilon & \text{si } y_i = 0 \end{cases}$$

donde  $\varepsilon > 0$  y menor,  $\eta = m^*/[(n+1)/2 - m^*]$  si  $m^* < (n+1)/2$ , y  $\eta = 0$  si  $m^* = (n+1)$ . Para  $i \notin M^*(y)$ , dejemos que  $z_i(y) = 0$ . Por construcción, la propuesta  $z(y)$  es tal que  $z_i(y) > y_i, \forall i \in M^*(y)$ . Todos los miembros de la

mayoría  $M^*(y)$ , al saber que cada propuesta posterior será  $z(y)$  y que será aprobada, rechazarán  $y_i$  si  $\delta$  es tal que

$$\delta z(y) > \forall i \in M^*(y). \quad (\text{A-1})$$

La mayoría lo sabe porque anticipa que cualquier desviación de la propuesta  $z(y)$  será castigada por la misma razón que el proponente de  $y$  está siendo castigado.

Luego, se deben determinar los valores de  $\delta$  y de  $n$ , tal que se satisfaga la desigualdad de la relación A-1. Para  $y_i = 0$ , la relación A-1 se satisface para todo  $\delta > 0$ ; y para  $y_i > 0$ , la desigualdad implica

$$\delta > \frac{y_i}{z_i(y)} = \frac{y_i}{[y_i / \Upsilon_{M^*(y)}(y)] - \eta \varepsilon} = \frac{\Upsilon_{M^*(y)}(y)}{1 - \eta \varepsilon \Upsilon_{M^*(y)}(y) / y_i} \quad \forall i \in M^*(y).$$

Dado que  $x$  es arbitraria, se debe determinar el mínimo límite superior de  $\Upsilon_{M^*(y)}(y)$ . Resulta sencillo verificar que si  $\varepsilon$  es lo suficientemente chico, el mínimo límite superior  $\Upsilon^*$  de  $\Upsilon_{M^*(y)}(y)$  es

$$\begin{aligned} \Upsilon^* &\equiv \max_y \Upsilon_{M^*(y)}(y) \\ &= \begin{cases} (n+1)/2 [2(n-1)] & \text{si } n \text{ es impar} \\ (n+2)/2 [2(n-1)] & \text{si } n \text{ es par} \end{cases} \end{aligned}$$

El límite superior  $\Upsilon^*$  está determinado por la desviación  $y$  que es más costosa de vencer, es decir,  $y = (1/n-1), \dots, 1/(n-1), 0, (1/n-1), \dots, 1/(n-1)$  donde el cero está en la posición para el elemento de desviación  $j$ . Para la  $n$  impar, una mayoría requiere  $1/(n-1)$  para  $(n+1)/2$  miembros. Así, una  $x$  arbitraria puede ser apoyada en equilibrio si  $\delta > \Upsilon^* = (n+1)/[2(n-1)]$ . Para la  $n$  par, ese  $\delta$  existe si  $n \geq 5$ , y para la  $n$  impar, ese  $\delta$  existe si  $n \geq 6$ . De este modo, todo elemento de desviación  $j$  encontrará que su propuesta  $y$  es derrotada al anticipar que  $z(y)$  será aprobada, en cuyo caso el elemento de desviación recibe cero.

El caso restante que debe considerarse es aquel en el que el elemento de desviación es reconocido en sesiones consecutivas. Así, la estrategia 3 exige que el elemento de desviación se autocastigue, pero adoptemos el supuesto de que  $j$  también se desvía de eso. Entonces, si en la próxima sesión un miembro  $k \neq j$  es reconocido,  $k$  castigará a  $j$ . El único suceso en el que  $j$  puede evitar el castigo es si es reconocido en todas las sesiones; pero ninguna mayoría votará a favor de la desviación, por lo que  $\lim_{\tau \rightarrow \infty} \delta^\tau y_i = 0$  para todo  $\delta < 1$ .

De este modo, cualquier desviación obtiene cero para el elemento de desviación. Así, ningún miembro tiene un incentivo para desviarse, y  $x$  se mantiene como un equilibrio perfecto en subjuegos. ■

*Prueba de la proposición 3.* La suficiencia se deduce de la verificación directa de que la configuración de ofertas es un equilibrio en todos los subjuegos. Con el fin de establecer la necesidad, nótese que todos los subjuegos, incluido el juego completo, son estructuralmente idénticos. Dejemos que  $v_i$  denote el valor de continuación estacionario para el miembro  $i$ ,  $i = 1, \dots, n$ , para todos los subjuegos y dejemos que la propuesta realizada por el miembro  $i$ , cuando es reconocido, sea indicada por  $x^i = (x_1^i, \dots, x_n^i)$ . Todo miembro reconocido preferirá hacer una propuesta que será aceptada, ya que formular una que será rechazada es equivalente a no confeccionar ninguna. La perfección en subjuegos implica que el miembro 1 no necesita ser más generoso que lo que se requiere para ofrecerle un valor de continuación descontado a una cantidad mínima de miembros y cero para los otros. En consecuencia, si un miembro  $j$  es reconocido, deberá ofrecer  $x^j$  tal que  $x_j^j \geq \delta v_i$  para  $(n-1)/2$  otros miembros necesarios para constituir una mayoría. Todo miembro que reciba una oferta  $x_j^i \geq \delta v_i$  votará a favor de ella. Entonces, consideremos el caso en el que el miembro  $i$  opta aleatoriamente por un proyecto de ley que atrae el voto de  $(n-1)/2$  miembros, es decir, la probabilidad de que un miembro reciba una porción positiva de los beneficios es de un medio. Mediante el uso de la simetría, los valores de continuación  $v_i$  son

$$v_i = \frac{1}{n} \left[ 1 - \frac{n-1}{2} \delta v_i \right] + \left( \frac{n-1}{n} \right) (1/2) \delta v_i, \quad i = 1, \dots, n,$$

donde el primer término corresponde al suceso de que  $i$  es reconocido y el segundo término corresponde al evento de que uno de los otros miembros es reconocido. Esto se simplifica a  $v_i = 1/n$ ,  $i = 1, \dots, n$ . Entonces  $x_j^i = 1 - \delta(n-1)/2n$ ,  $i = 1, \dots, n$ ; y  $x_j^i = 1 - \delta/n$ ,  $i = 1, \dots, n$ ,  $i \neq j$ . ■

*Prueba de la proposición 4.* Se presentará una prueba constructiva. Debido a la simetría del Poder Legislativo, el miembro (llamado «miembro  $j$ ») reconocido primero hará una propuesta que ofrece  $(1 - y^a)/m$  a  $m$  otros miembros seleccionados al azar —donde  $(n-1)/2 \leq m \leq n-1$ — y se ofrece  $y^a$  a él mismo. Se puede mostrar que el reconocimiento es valioso en este juego, lo que equivale a decir que  $y^a \geq (1 - y^a)/m$ , tal que el miembro  $j$  reciba, al menos, tanto como cualquier otro miembro. Dejemos que  $V_j^m(y^j)$  indique el valor del juego para el miembro  $j$  cuando la propuesta  $y^j$  es tratada en el recinto y dejemos que  $\hat{y}^j$  denote la propuesta que maximiza  $V_j^m(y^j)$ , de manera que  $\hat{y}^a$  indique la asignación para el proponente. Un miembro  $i$ , a quien se le ofrece  $(1 - \hat{y}^a)/m$ , pedirá cerrar el debate y no hacer una modificación si y solo si

$$\frac{1 - \hat{y}^a}{2} \geq \delta V_i^{m^*}(y^i), \quad (\text{A-2})$$

donde  $V_i^{m^*}(y^i)$  es el valor de continuación para  $i$  si  $i$  propone una modificación  $y^i$  que venza a  $\hat{y}^j$ . Nótese que si  $y^j$  derrota a  $\hat{y}^j$  e  $y^j$  se convierte en la propuesta del recinto, entonces  $V_i^{m^*}(y^j) = V_i^m(y^j)$ . Luego, si  $\hat{y}^j$  maximiza  $V_j^m(y^j)$ , entonces  $\hat{y}^i$ , definida por  $\hat{y}_i^i = \hat{y}^a$  y  $(1 - \hat{y}^a)/m$  ofrecido a  $m$  otros miembros seleccionados al azar, maximiza  $V_i^{m^*}(y^i)$ . Obviamente, los miembros  $m$  a quienes se les ofrecerá  $(1 - \hat{y}^a)/m$  pueden ser elegidos, de manera que  $\hat{y}^i$  venza a  $\hat{y}^j$ <sup>29</sup>. Puesto que  $\hat{y}^a \geq (1 - \hat{y}^a)/m$ , al miembro  $j$  se le ofrecerá cero, a menos que  $m = n - 1$ , en cuyo caso, todos los miembros reciben una cantidad positiva de los beneficios. En consecuencia, todo miembro  $i$  que ofrece una modificación y no pide que se cierre el debate tendrá un valor de continuación de  $V_i^{m^*}(y^i) = V_i^m(y^i)$ . Por lo tanto, la relación A-2 es

$$\frac{1 - \hat{y}^a}{m} \geq \delta V_j^{m^*}(\hat{y}^j), \quad (\text{A-3})$$

En la siguiente, el miembro reconocido primero se indica con un 1, un miembro que recibe  $(1 - \hat{y}^a)/m$  en la propuesta  $\hat{y}^1$  de 1 se señala con una  $k$  y tanto  $j$  como  $l$  designan a los miembros que reciben cero en  $\hat{y}^1$ . El valor está dado por  $V_1^m(\hat{y}^1)$

$$V_1^m(\hat{y}^1) = \frac{m}{n-1} \hat{y}^a + \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta V_1^m(\hat{y}^j),$$

donde  $m/(n-1)$  es la probabilidad de que uno a los que se le ofrece  $(1 - \hat{y}^a)/m$  sea reconocido y pida cerrar el debate, y  $[1 - m/(n-1)]$  es la probabilidad de que uno de los miembros, llamado  $j$ , al que el miembro 1 le ofreció cero, sea reconocido. El miembro  $j$  propondrá  $\hat{y}^j$  y, dado  $\hat{y}^a \geq (1 - \hat{y}^a)/m$ , el componente  $\hat{y}_i^j = 0$  para todo  $j$ . El argumento anterior indica que  $\hat{y}^j$  es una permutación de  $\hat{y}^1$ , de manera que  $V_1^m(\hat{y}^j) = V_1^m(\hat{y}^1)$  y entonces

$$V_1^m(\hat{y}^1) = \frac{m}{n-1} \hat{y}^a + \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta V_1^m(\hat{y}^1). \quad (\text{A-4})$$

El valor  $V_j^m(\hat{y}^1)$  está dado por

$$V_j^m(\hat{y}^1) = \frac{m}{n-1} \cdot 0 + \frac{1}{n-1} \delta V_j^m(\hat{y}^j) + \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \delta V_j^m(\hat{y}^l),$$

donde  $m/(n-1)$  es la probabilidad de que un miembro  $k$  al que se le ofreció  $(1 - \hat{y}^a)/m$  en la propuesta de 1, solicite cerrar el debate, en cuyo caso se adoptará  $\hat{y}^1$ ;  $1/(n-1)$  es la probabilidad de que  $j$  sea reconocido y que ofrezca con éxito  $\hat{y}^j$  para obtener un valor  $\delta V_j^m(\hat{y}^j)$ ; y  $1 - (m+1)/(n-1)$  es la probabilidad de que otro miembro  $l$ , al que se le ofreció cero en la propuesta del miembro 1, sea reconocido y ofrezca una modificación  $\hat{y}^l$ . Si el miembro  $l$ , al que se le ofreció cero en  $\hat{y}^1$ , es reconocido, hará una propuesta similar que vencerá a  $\hat{y}^1$ , y esa propuesta  $\hat{y}^l$  asignará  $(1 - \hat{y}^a)/m$  a  $j$ ; por lo que el valor  $V_j^m(\hat{y}^1)$  para  $j$  es igual al valor  $V_k^m(\hat{y}^1)$  para  $k$ , dado  $\hat{y}^1$ . Así,

$$V_j^m(\hat{y}^1) = \frac{1}{n-1} V_1^m(\hat{y}^1) + \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \delta V_k^m(\hat{y}^1). \quad (\text{A-5})$$

Podemos escribir la expresión para  $V_k^m(\hat{y}^1)$  de la siguiente forma:

$$V_k^m(\hat{y}^l) = \frac{m}{n-1} \cdot \frac{1-\hat{y}^a}{m} + \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta V_k^m(\hat{y}^l). \quad (\text{A-6})$$

Mediante el uso de la relación A-3, se puede ver que la expresión para  $V_k^m(\hat{y}^l)$  adopta la siguiente forma:

$$\begin{aligned} V_k^m(\hat{y}^l) = & \frac{2m-n+2}{m} \left[ \left(\frac{m}{n-1}\right) \delta V_1^m(\hat{y}^1) + \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta V_k^m(\hat{y}^l) \right] \\ & + \frac{n-m-2}{m} \left[ \frac{m}{n-1} \cdot 0 + \frac{1}{n-1} \delta V_1^m(\hat{y}^1) + \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \delta V_k^m(\hat{y}^l) \right], \quad (\text{A-7}) \end{aligned}$$

donde, con una probabilidad de  $(2m-n+2)/m$ , el miembro  $k$  recibirá  $(1-\hat{y}^a)/m = \delta V_1^m(\hat{y}^1)$  en  $\hat{y}^l$ , que, a su vez, será aceptado con una probabilidad de  $m/(n-1)$  o rechazado con una probabilidad de  $1-m/(n-1)$ . En el último caso,  $k$  está en la misma posición que antes, cuando se propuso  $\hat{y}^l$ , por lo que el valor de  $k$  es  $V_k^m(\hat{y}^l)$ . Con una probabilidad de  $(n-m-2)/m$ ,  $k$  recibirá cero en  $\hat{y}^l$ , y luego ocurrirá una de estas tres posibilidades: con una probabilidad de  $m/(n-1)$ , será aceptada y  $k$  recibirá 0; con una probabilidad de  $1/(n-1)$ ,  $k$  será reconocido para hacer una propuesta, en cuyo caso, puede estar seguro de  $\delta V_1^m(\hat{y}^1)$ ; y con una probabilidad de  $1-(m+1)/(n-1)$ , alguien más que recibió cero en  $\hat{y}^l$  será reconocido y realizará una propuesta, en la que  $k$  recibirá  $(1-\hat{y}^a)/m$ , tal que  $k$  estará en la misma posición que estaba tras la propuesta  $\hat{y}^l$ , por lo que, a esa altura, el valor de  $k$  será  $V_k^m(\hat{y}^l)$ .

Sustituir la ecuación A-6 por la A-1 y rearmar los términos nos permite solucionar  $V_k^m(\hat{y}^1)$  en términos de  $V_1^m(\hat{y}^1)$ :

$$V_1^m(\hat{y}^1) = \gamma(\delta, m, n) V_1^m(\hat{y}^1), \quad (\text{A-8})$$

donde

$$\gamma(\delta, m, n) = \frac{\delta}{n} \left[ \left(\frac{m}{n-1}\right) + \delta \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \left(1 - \frac{n-m-2}{m}\right) \left(\frac{1}{n-1}\right) \right]$$

y

$$B = 1 - \left(\frac{2m-n+2}{m}\right) \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta - \left(\frac{n-m-2}{m}\right) \left(1 - \frac{m+1}{n-1}\right) \left(1 - \frac{m}{n-1}\right) \delta^2$$

Entonces, sustituir las ecuaciones A-5 y A-8, y la relación A-3 por A-4 logra una expresión de forma cerrada para  $V_1^m(\hat{y}^1)$  o

$$V_1^m(\hat{y}^1) = \left(\frac{m}{n-1}\right) / \left[1 + \delta\left(\frac{m^2}{n-1}\right) - \delta^2\left(1 - \frac{m}{n-1}\right)\left[\left(\frac{1}{n-1}\right) + \left(1 - \frac{m-1}{n-1}\right)\gamma(\delta, m, n)\right]\right]. \quad (\text{A-9})$$

Para  $m = n - 1$ , esto se simplifica a  $V_1^m(\hat{y}^1) = 1/[1 + \delta(n-1)]$ . El miembro 1 elegirá  $m = m(\delta, n)$  para maximizar  $V_1^m(\hat{y}^1)$ , por lo que  $m(\delta, n) \in \text{argmax}_m V_1^m(\hat{y}^1)$ . Entonces,  $\hat{y}^a$  se determina a partir de la relación A-2 como  $\hat{y}^a = 1 - m(\delta, n)\delta V_1^m(\hat{y}^1)$ . Los valores  $V_k^m(\hat{y}^1)$  y  $V_j^m(\hat{y}^1)$  se obtienen sustituyendo la ecuación A-9 por A-8 y las ecuaciones A-9 y A-8 por A-5, respectivamente. ■

## Notas

\* Título original «Bargaining in Legislatures», *American Political Science Review*, 83, Dec. 1989, pp. 1181-1206. **Primera edición en inglés ©1989, por American Political Science Association, publicado por Cambridge University Press.** Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

\*\* Esta investigación recibió el apoyo de la Beca de la NSF (números SES-8310597, IST-8606157 y SES-8808211. Agradecemos a Jeffrey Banks, Joel Demski, Joseph Harrington, Keith Krehbiel, Douglas Rivers, Kenneth Shepsle y Barry Weingast por sus útiles comentarios al borrador de este ensayo.

1. Ver Sutton (1986) para un análisis de estos resultados.
2. Si se usa una regla de unanimidad y si los miembros son reconocidos secuencialmente, Bhaskar Dutta y Louis Gevers (1981) obtienen el mismo resultado en un modelo legislativo de sesiones limitadas; lo mismo sucede con María Herrero (1985) en un equilibrio estacionario para una cantidad infinita de sesiones.
3. Más adelante, otras reglas de reconocimiento se discuten brevemente.
4. De este modo y en lo pertinente, puede pensarse que la relevancia exige propuestas y modificaciones para pertenecer al conjunto X.
5. Ver Walter Oleszek (1984).
6. Es decir, no se permiten las modificaciones de segundo grado.
7. En la terminología de Ferejohn, Fiorina y McKelvey (1987), esas reglas de modificación presentan una «profunda» limitación. Se las denomina correctamente «reglas abiertas» porque no hay límite alguno a la cantidad de modificaciones que se pueden ofrecer antes de que cualquier propuesta sea sometida a votación.

8. Ver Herve Moulin (1979).
9. Si un miembro vota a favor de un proyecto de ley solo si estrictamente lo prefiere, las distribuciones necesarias para alcanzar una mayoría quedan en un conjunto abierto. Por lo tanto, no existe un equilibrio, ya que para cualquier distribución que logre una mayoría hay otra distribución que también alcanza una mayoría y que es mejor para quien realiza la propuesta. Con el fin de evitar estas complicaciones y el uso de un concepto de equilibrio, como un equilibrio  $\epsilon$ , se adopta el supuesto de que un miembro que es indiferente tanto a un proyecto de ley como a avanzar a la siguiente sesión votará a favor del primero.
10. La facultad del proponente en este escenario es investigada con más detalle en Baron y Ferejohn (1989).
11. Esta observación se la debemos a Douglas Rivers.
12. Esta observación fue realizada por Herrero (1985), quien analizó la negociación de  $n$  personas con regla de unanimidad y reconocimiento secuencial.
13. Si bien consideramos que la probabilidad de reelección es exógena para el presente argumento, cabría realizar la misma advertencia a un tratamiento más completo de la reelección.
14. Herrero estudió los equilibrios estacionarios en el contexto de la negociación con  $n$  personas y con una regla de unanimidad. Binmore (1985) demuestra que si se necesitan las estrategias para satisfacer una condición de continuidad de las historias, existe un único equilibrio y las estrategias de equilibrio son estacionarias.
15. Un equilibrio estacionario proporciona una especificación completa de las estrategias de los miembros en el camino del equilibrio. Si se realiza un movimiento fuera del camino del equilibrio, se supone que los miembros deben creer que se ha cometido un «error», pero que no volverá a suceder en el próximo juego. Así, los miembros basan sus respuestas en las estrategias del camino del equilibrio.
16. En lugar de elegir aleatoriamente entre los miembros, una configuración estratégica en la que los miembros reciben una oferta de  $\delta/n$  de exactamente  $(n-1)/2$  otros miembros (por ejemplo, el  $(n-1)/2$  miembros de la izquierda) también es un equilibrio estacionario.
17. Dutta y Gevers (1981) también obtuvieron este resultado.
18. Una característica de la formación de gobierno en los sistemas parlamentarios es que la no obtención del voto de confianza puede disolver el gobierno. Aquí adoptamos el supuesto de que una asignación de ministerios aceptable es suficiente para mantener el gobierno.
19. El análisis puede generalizarse al caso en el que las probabilidades de reconocimiento son diferentes en cada reconocimiento.
20. Con la interpretación del factor de descuento que representa la impaciencia y no una probabilidad de reelección, se puede entender que el modelo permite un número

a de modificaciones por sesión, es decir, el factor de descuento puede expresarse como  $(a)$ , donde  $\delta(a) = \exp^{-ia}$  e  $i$  es la preferencia de tiempo o la tasa de interés. Entonces,  $a = 1$  representa una modificación y un voto en cada sesión, lo que se corresponde con el caso de una regla cerrada o  $\delta = \delta(1)$ . Si una regla abierta permite un número  $a > 1$  de modificaciones y votos por sesión, entonces  $\delta(a) > \delta$ .

<sup>21</sup>. De este modo, nunca hay un reconocimiento consecutivo.

<sup>22</sup>. De lo contrario, el conjunto de modificaciones que vencen a la propuesta del recinto es abierto, por lo que el concepto de equilibrio debe ser debilitado para el de un equilibrio.

<sup>23</sup>. En otras palabras, con una regla cerrada y con una regla abierta, los valores *ex ante* del juego son iguales para cada uno de los miembros.

<sup>24</sup>. Thomas Gilligan y Keith Krehbiel (1987, 1989) brindan otra explicación para el uso de una regla restrictiva. Estos autores demuestran que la cámara alta puede otorgar una regla cerrada para generar incentivos, de manera que una comisión desarrolle información y conocimiento experto que el órgano superior puede usar para su beneficio. En su teoría, los beneficios de la información pueden contrarrestar la ventaja estratégica que la regla cerrada le da a la comisión.

<sup>25</sup>. Ver Harrington (1987) para un estudio sobre el efecto de la aversión al riesgo en un contexto de negociación.

<sup>26</sup>. Ver Baron y Ferejohn (1989).

<sup>27</sup>. Ver Dennis Eppe y Michael Riordan (1987).

<sup>28</sup>. En esta prueba, la interpretación está relacionada con la que se encuentra en Herrero (1985).

<sup>29</sup>. Para verlo, nótese que el miembro  $j$ , que tiene  $y_j^i = 0$ , votará a favor de  $y^i$  si  $y_j^i \geq 0$ , y el miembro  $k$ , que tiene  $y_k^i = (1 - y^a)/m$ , votará a favor de  $y^i$  si  $y_k^i \geq (1 - y^a)/m$ .

## Referencias

Abreu, D. & Rubinstein, A. (1988). The Structure of Nash Equilibria in Repeated Games with Finite Automata. *Econometrica*, 56, 1259-81.

Arrow, K. J. (1951). *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press.

Bach, S. & Smith, S. (1988). *Craftmanship on Capitol Hill: The Pattern and Diversity in Special Rules*. University of Minnesota. Mecanografiado.

Banks, J. & Gasmi, F. (1987). Endogenous Agenda Formation in Three-Person Committees. *Social Choice and Welfare*, 4, 133-52.

Baron, D. P. (1989). A Noncooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal of Political Science*, 33, 1048-84.

- Baron, D. P. & Ferejohn, J. A. (1989). The Power to Propose. En P. C. Ordeshook (Ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press. Próximo a publicarse.
- Binmore, K. (1985). *Modeling Rational Players*. Documento de Trabajo N.º 85-36. London School of Economics.
- (1986). Bargaining and Coalitions. En A. Roth (Ed.), *Game-theoretic Models of Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dutta, B. & Gevers, L. (1981). *On Majority Rules and Perfect Equilibrium Allocation of a Shrinking Cake*. Namur University (Bélgica). Mecanografiado.
- Epple, D. & Riordan, M. H. (1987). Cooperation and Punishment under Repeated Majority Voting. *Public Choice*, 55, 41-73.
- Ferejohn, J. A., Fiorina, M. & McKelvey, R. (1987). Sophisticated Voting and Agenda Independence in the Distributive Politics Setting. *American Journal of Political Science*, 31, 169-93.
- Gilligan, T. W. & Krehbiel, K. (1987). Collective Decision-Making and Standing Committees: An +Informational Rationale for Restrictive Amendment Procedures. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 3, 287-335.
- (1989). Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee. *American Journal of Political Science*, 33, 459-90.
- Harrington, J. E., Jr. (1986). *The Alternating Offer Model As a Voting Procedure*. Johns Hopkins University. Mecanografiado.
- (1987). *The Role of Risk Preferences in Bargaining for the Class of Symmetric Voting Rules*. Johns Hopkins University. Mecanografiado.
- Herrero, M. (1985). *A Strategic Bargaining Approach to Market Institutions*. Disertación doctoral. University of London.
- Krehbiel, K. (1989). A Rationale for Restrictive Rules. En M. Fiorina & D. Rohde, *Home Style and Washington Work*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lasswell, H. D. (1958). *Politics: Who Gets What, When, How?* Nueva York: Meridian.
- Miller, N. (1986). *Competing Agenda Setters with Policy Preferences*. Condado de Baltirome: University of Maryland. Mecanografiado.
- Moulin, H. (1979). Dominance Solvable Voting Schemes. *Econometrica*, 47, 1337-51.
- Oleszek, W. J. (1984). *Congressional Procedures and the Policy Process*. Segunda edición. Washington: Congressional Quarterly.
- Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rubinstein, A. (1982). Perfect Equilibrium in a Bargaining Model. *Econometrica*, 50, 97-109.

Schelling, T. C. (1960). *Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.

Shepsle, K. A. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal of Political Science*, 23, 27-59.

Sutton, J. (1986). Non-cooperative Bargaining Theory: An Introduction. *Review of Economic Studies*, 53, 709-24.

Weingast, B. R. (1979). A Rational Choice Perspective on Congressional Norms. *American Journal of Political Science*, 23, 245-62.

# Resistencia a la reforma: sesgo al *statu quo* ante la presencia de incertidumbre específica individual\*

Raquel Fernández y Dani Rodrik

---

¿Por qué tan a menudo los gobiernos no logran adoptar políticas que, según los economistas, mejoran la eficiencia? Este es uno de los interrogantes fundamentales de la Economía Política. En general, la respuesta se basa en lo que puede denominarse «no neutralidad» en el sentido de que las pérdidas y las ganancias de la reforma se distribuyen en la sociedad: se considera que los ganadores del *statu quo* son políticamente «fuertes» y que los perdedores son políticamente «débiles», por lo que así se impide que se adopte una reforma (sin duda, las transferencias no distorsionadoras evitarían este problema, pero suelen ser descartadas por no estar disponibles). En los modelos de los grupos de presión, esta no neutralidad, por lo general, se expresa en forma de capacidad organizacional diferencial: por ejemplo, las ganancias del *statu quo* pueden estar concentradas en un número pequeño de personas, mientras que las pérdidas son difusas, de manera que el *free-riding* dificulta los esfuerzos de *lobby* del segundo grupo en mayor medida<sup>1</sup>. En los modelos electorales, la no neutralidad funciona por medio de las consecuencias distributivas en las personas y así el votante mediano puede preferir el *statu quo* en lugar de una reforma que aumentaría el ingreso real total<sup>2</sup>.

En este artículo, proponemos una fuente distinta de no neutralidad, la que se basa en la *incertidumbre* sobre la distribución de ganancias y pérdidas de la reforma. Específicamente, mostraremos que existe un sesgo al *statu quo* (y, por consiguiente, contra las reformas que mejoran la eficiencia) toda vez

que (algunos de) los ganadores y los perdedores individuales de la reforma no pueden ser identificados con antelación<sup>3</sup>. Ciertas reformas, una vez adoptadas, recibirán respaldo político, pero no hubieran logrado triunfar *ex ante*. Significativamente, el resultado se mantiene aun si las personas son neutrales al riesgo, progresistas y racionales, y ante la ausencia de una incertidumbre *total* sobre las consecuencias de la reforma. Asimismo, la conclusión no se basa en la histéresis debido a costos hundidos.

Si bien la lógica es general, usaremos la liberalización comercial como ejemplo para nuestro enfoque y modelo específico. La reforma comercial es un ejemplo particularmente interesante porque posiblemente no haya otra área de mayor consenso entre los economistas<sup>4</sup>. Sin embargo, a pesar de las bien conocidas ganancias del comercio, desde el aspecto político, la liberalización comercial es una de las acciones más polémicas que un gobierno puede adoptar. Históricamente, las liberalizaciones importantes casi siempre fueron vinculadas con los cambios en el régimen político o fueron realizadas en algún punto de una crisis económica. Ya existe una vasta literatura sobre la economía política de la política comercial<sup>5</sup>.

La paradoja sorprendente, en particular de los países en desarrollo, es que mientras la reforma comercial, por lo general, resulta ser beneficiosa para grandes segmentos del sector privado, estos mismos grupos rara vez se entusiasman con la reforma desde su inicio. Este es un patrón que se observó en Taiwán y en Corea del Sur (a principios de la década de los sesenta), en Chile (en la década de los setenta) y en Turquía (en la década de los ochenta), y fueron los casos de referencia en materia de liberalización comercial del mundo en desarrollo. En los tres casos, la reforma fue impuesta por regímenes autoritarios y en contra de los deseos del empresariado, aun cuando este surgió como el defensor más acérrimo de la orientación externa una vez que las políticas ya habían sido adoptadas<sup>6</sup>. Los modelos existentes de reforma comercial no pueden dar cuenta de dicho comportamiento aparentemente contradictorio. No obstante, la anomalía es consecuente con los resultados de nuestro modelo. En cada uno de esos casos, existía considerable incertidumbre sobre la identidad de los beneficiarios (y perdedores) finales de la reforma. Al igual que con cualquier reforma de precios a gran escala, fue complejo predecir *ex ante* con exactitud qué sectores y qué emprendedores serían los

ganadores. En ese escenario, la no neutralidad identificada en este ensayo entra en juego con toda su fuerza: cuando las personas no saben cómo les irá con una reforma, el respaldo total para esa reforma puede ser menor de lo que hubiera sido si las personas hubieran tenido información completa, aun cuando las personas sean neutrales al riesgo y no haya incertidumbre total. Asimismo, el papel de la incertidumbre en la determinación de los resultados no es simétrico, dado que las reformas que son inicialmente rechazadas continuarán siéndolo en el futuro, mientras que las reformas que son aceptadas desde el inicio pueden revertirse con el paso del tiempo.

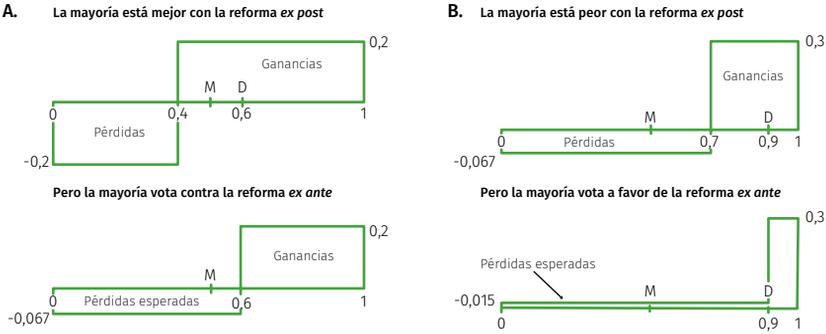
En la Sección I, proporcionamos una exposición simple y esquemática que muestra la lógica del argumento de la forma más transparente posible. En las Secciones II y III, desarrollamos un modelo que incorpora los resultados a una teoría comercial estándar y demuestra que los resultados pueden obtenerse en una perspectiva analítica de equilibrio general. Finalizamos el ensayo en la Sección IV.

## **I. El argumento**

El supuesto de este trabajo plantea que es más probable que una reforma de políticas sea adoptada cuanto mayor es el número de personas a favor de ella. Concretamente, es conveniente usar el lenguaje del voto mayoritario (aunque nuestro argumento también será válido para algunos otros mecanismos de elección social).

La Figura 1A muestra esquemáticamente una economía en la que las personas están alineadas uniformemente en un continuo entre 0 y 1, como lo representa la abscisa. El punto medio se indica con el símbolo «M».

Figura 1. Ganancias y pérdidas de la reforma



Asumimos que la economía tiene dos sectores productivos: los sectores W (para los ganadores) y L (para los perdedores). La D representa el punto de demarcación entre la distribución de las personas en los dos sectores según el *statu quo*: las personas del sector L están ubicadas a la izquierda de la D y las personas del sector W están a la derecha de la D. Como se muestra en la figura, la mayoría de las personas están en el sector L antes de la reforma.

Ahora consideremos una reforma que, si fuera adoptada, aumentaría el retorno para las personas del sector W, lo disminuiría para las personas del sector L y pasaría a las personas del segundo sector al primero. El panel superior de la Figura 1A muestra el resultado distributivo: dos cuadros representan las ganancias y las pérdidas que les corresponden a las personas de los diferentes segmentos del continuo. Las magnitudes de las ganancias y de las pérdidas se indican mediante los números correspondientes a cada cuadro. Todas las personas que ya estaban en el sector W naturalmente ganan, pero también surgen algunos ganadores entre las personas que estaban antes empleadas en el otro sector. Puesto que la reforma se lleva a cabo para mejorar la eficiencia, el cuadro de los ganadores es más grande que el cuadro de los perdedores (la ganancia neta es de 0,04). Nótese que, de la manera en que está dibujada la figura, los ganadores constituyen una mayoría. Como hay total certeza, la reforma en cuestión se adoptaría: los potenciales ganadores del sector L se unirían a las personas del sector W para aprobar la reforma.

Ahora supongamos que las personas del sector L no saben quiénes de ellos serán ganadores o perdedores y que *ex ante* consideran que es igual de probable que cualquiera de ellos sea ganador. Lo único que conocen es el número total (o la proporción) de ganadores. Aun así, ¿habría una mayoría a favor de la reforma? Obsérvese que la incertidumbre iguala *ex ante* a todas las personas del sector L. Para saber cómo votar, calcularán el beneficio esperado de la reforma, que es igual al promedio ponderado de ganancias y pérdidas, y las ponderaciones igualan la probabilidad de que ocurra cada resultado. El panel inferior de la Figura 1A muestra que el beneficio esperado es negativo (-0,067 por cada persona del sector L). Dado que el Sector L representa a una mayoría de la economía desde el comienzo, la reforma propuesta no se adoptaría. Las pérdidas para muchos bajan las ganancias para unos pocos, lo que representa una pérdida esperada para todos, excepto para las personas que ya se encuentran en el sector W. Nótese que la reforma no se adopta aunque (1) las personas son neutrales al riesgo; (2) una mayoría votaría a favor de la reforma *ex post* y (3) tanto (1) como (2) son de común conocimiento.

Este ejemplo establece que la presencia de incertidumbre específica individual puede distorsionar las preferencias totales. Sin embargo, no determina que necesariamente habrá un sesgo contrario a la reforma. Se pueden elaborar ejemplos en los que este tipo de incertidumbre provoque la adopción de una reforma que resulta impopular *ex post*<sup>7</sup>. La Figura 1B muestra dicho ejemplo. Una vez más, el panel superior presenta los resultados reales con la reforma, que en este caso solo beneficia a una minoría. Por consiguiente, si hay certeza, esta reforma no contaría con el respaldo de la mayoría. No obstante, cuando todas las personas del sector L tienen la misma incertidumbre sobre cómo les irá con la reforma, el resultado podría ser distinto. Cuando hay incertidumbre, el beneficio esperado podría ser positivo para todos. Esto se muestra en el panel inferior de la Figura 1B. Se puede calcular que la ganancia esperada por cada persona del sector L sea  $0,015$  en este caso:  $[(0,3 \times 0,2) + (-0,067 \times 0,7)] \times (0,9)^{-1}$ .

Sin embargo, existe una importante asimetría entre los dos casos. En el segundo (en el que una reforma se aprueba, pero resulta ser impopular), se revela información sobre cómo les irá realmente a las personas con la reforma. En consecuencia, si alguna vez se produce una segunda votación o

una oportunidad para reconsiderar el voto, la reforma puede ser derogada. En el otro caso (en el que la reforma no es aprobada), no se revela ninguna información nueva, dado que se mantiene el *statu quo*. Esta asimetría entre los dos casos provoca un sesgo al *statu quo*.

Este puede parecer un caso ficticio con muchos cabos sueltos. Por ejemplo, ¿qué hace que los retornos de los dos sectores no sean equilibrados? Y, ¿es esto necesario para el argumento? ¿Cuál es la fuente de incertidumbre sobre las identidades de ganadores y perdedores? Como mostraremos en la siguiente sección, es posible generalizar el ejemplo y colocarlo en el contexto de un modelo simple de equilibrio general.

## II. El modelo

Pensemos en una economía de dos sectores perfectamente competitiva, en la que cada sector produce un bien distinto,  $X$  o  $Y$ , usando un factor de producción, el trabajo ( $L$ ), y con una tecnología con rendimientos constantes a escala. Nada se pierde con pensar que  $X$  e  $Y$  están totalmente compuestos por *commodities* individuales. Con la misma lógica, se puede interpretar que los trabajadores (o las personas) de cada sector elaboran diferentes productos. Así

$$X = L_x / a_x$$

$$Y = L_y / a_y$$

y

$$L_x / L_y = \bar{L}$$

donde  $a_j > 0$ ,  $j = x, y$ .

El trabajo no puede reubicarse entre los sectores sin costo alguno. El costo para la reubicación de una persona está modelado con dos componentes:  $\theta$ , un costo general de inversión conocido en el que se incurre antes de cambiar de sector y  $c_i$ , un elemento del costo específico individual en el que se incurre solo cuando realmente se cambia de sector. No obstante, la persona desconoce el valor del segundo componente y se revela únicamente si se incurre en el costo general de la inversión. Solo se conoce la distribución de  $c_i$ ,  $f(c)$ <sup>8</sup>. La interpretación detrás de esta formulación es que los trabajadores poseen diferentes capacidades y

productividades, y que, por consiguiente, su salario «neto» en otro sector diferirá. Los trabajadores no pueden saber cuáles son sus verdaderas capacidades antes de hundir el costo  $\theta$ , que también puede pensarse como una inversión en capital humano de un sector específico<sup>9</sup>. O bien, los emprendedores pueden no contar con la información necesaria para poder determinar con precisión cuál sería la estructura de costos de su empresa en la nueva industria. Solo se revela su estructura de costo después de obtener esta información a costo  $\theta$ . Esta es una forma plausible de capturar la incertidumbre que probablemente rodea las perspectivas de cada persona con la reforma.

En consecuencia, los trabajadores deben tomar dos decisiones: (1) si asumirán o no el costo general de la inversión; y si esto se decide afirmativamente, (2) si cambiar o no de sectores y, por lo tanto, incurrir en el costo  $c_i$ . Para encontrar la elección óptima, comenzaremos con la segunda decisión. Un trabajador que ha invertido  $\theta$  elegirá cambiar de la industria  $y$  a la industria  $x$  si la diferencia entre los salarios de las dos industrias es mayor que su  $c_i$ . Así, para cualquier diferencia salarial, existe un nivel de  $c$ ,  $\tilde{c}$ , tal que todos los trabajadores con  $c_i \leq \tilde{c}$  cambiarán a la industria  $x$ . Por lo tanto, dejemos que sea

$$(1) \quad \tilde{c} = \bar{w}_x - \bar{w}_y$$

donde  $\bar{w}_j$  es el salario de equilibrio del sector  $j$  que surge de la reforma.

*Ex ante*, los trabajadores son idénticos y atomizados. En consecuencia, un trabajador del sector  $Y$  decidirá incurrir en el costo general de la inversión si su beneficio neto esperado por hacerlo no es negativo, es decir, si

$$(2) \quad F(\tilde{c}) \left[ \bar{w}_x - \int_{\underline{c}}^{\tilde{c}} f(c) dc [F(\tilde{c})]^{-1} \right] + [1 - F(\tilde{c})] \bar{w}_x - \theta \geq \bar{w}_y$$

donde  $\underline{c} \geq 0$  es el ínfimo de los valores tomados por  $c_i$  y  $F(c)$  es la función acumulada de distribución. El lado izquierdo representa el ingreso esperado cuando se incurre en  $\theta$ , mientras que el lado derecho es el nivel (cierto) de ingreso ante la ausencia de la inversión. Al recomodar los términos, obtenemos

$$(3) \quad [\tilde{w}_x - \tilde{w}_y] F(\tilde{c}) - \int_{\underline{c}}^{\tilde{c}} f(c) \, dc - \theta \geq 0$$

Con el fin de demostrar nuestro argumento con mayor claridad, consideramos un país que es pequeño en los mercados mundiales, por lo que los precios relativos dentro de cada total son fijados por los ratios del precio mundial. Permitamos que inicialmente este país tenga un arancel de una magnitud como

$$P^0 = a_x = a_y$$

donde  $P = p_x/p_y$  es el precio relativo (arancel inclusivo) del bien X respecto del bien Y. Normalizamos el precio interno del bien importado, el bien Y, para que sea igual a 1. De este modo, las disminuciones del valor del arancel producen un aumento del precio relativo del bien X. La distribución inicial del trabajo entre los sectores  $L_y^0$  y  $L_x^0$  está dada por la historia. La competencia perfecta en el mercado de trabajo asegura que

$$(4) \quad w_j = p_j/a_j \quad j = x, y$$

Por consiguiente, dado el nivel arancelario inicial,  $w_x^0 = w_y^0$ , nótese que  $w_y$  es invariante respecto a  $P$  e igual a  $1/a_y$ .

Permitámonos analizar el comportamiento de esta economía en relación con los cambios en la tasa arancelaria a partir de  $P^0$ . A medida que la tasa arancelaria baja,  $\tilde{w}_x - \tilde{w}_y$  aumenta, pero en un inicio, ninguna persona elegiría afrontar el costo general de la inversión. Simultáneamente, el valor de  $\tilde{c}$  aumenta, a medida que  $d\tilde{c}/dP = d\tilde{w}_x/dP = 1/a_x$ . Obsérvese que el lado izquierdo (LHS) de (3) aumenta con  $P$  [es decir,  $d(\text{LHS})/dP = F(\tilde{c})/a_x > 0$ ]. Por lo tanto, a un precio relativo lo suficientemente alto,  $P^*$ , a todas las personas del sector  $y$  les resulta indiferente incurrir o no en el costo de inversión. Aquellas personas que eligen asumir el costo general de la inversión y tienen un  $c_i \leq c^*$  pasarán al sector  $x$  (en el que  $c^*$  es la  $\tilde{c}$  vinculada con  $P^*$ )<sup>10</sup>. Otros aumentos en el precio relativo provocan que todas las personas del sector  $y$  prefieran estrictamente incurrir en el costo general de la inversión y, a medida que  $\tilde{c}$  y el salario relativo del sector  $x$  aumentan monótonicamente con  $P$ , lo que redistribuye aún más el trabajo (ver Figura 2).



y, en consecuencia, votarían a favor de la reforma<sup>11</sup>. En otras palabras, resulta sencillo mostrar que, en general, existe  $c_i$  de forma que

$$v(P^*, w_x^* - \theta - c_i) > v(P^0, w_y^0)$$

donde  $v(\cdot)$  es la función de utilidad indirecta de la persona<sup>12</sup>.

Con el objeto de proporcionar un ejemplo claro, especificamos aún más algunas de las características de esta economía: suponemos que las preferencias de las personas son idénticas, neutrales al riesgo y dadas por

$$V(P, I) = v(P) I = \frac{I}{P^\gamma}$$

donde  $I$  es el nivel de ingreso de la persona y  $1 \geq \gamma > 0$ . Se asume que la función  $f(c)$  se distribuye uniformemente en el intervalo  $[0, \bar{c}]$ , de manera que  $f(c) = 1/\bar{c}$  y, por lo tanto,  $\bar{c} = (2\theta\bar{c})^{0.5}$ .

Nótese primero que  $w_x^* = P^*/a_x = w_y^* + \tilde{c} = w_y^0 + \tilde{c} = (1/a_y) + \tilde{c}y$ , en consecuencia,  $P^* = P^0 + \tilde{c}a_x$ . Así, debemos mostrar que existe  $c_i$  tal que

$$v(P^*) [w_y^0 + \tilde{c} - \theta - c_i] > v(P^0) w_y^0$$

Es decir, debemos mostrar

$$(P^*)^{-\gamma} [w_y^0 + \tilde{c} - \theta - c_i] > (P^0)^{-\gamma} w_y^0$$

Obsérvese que  $P^*/P^0$  puede escribirse como  $1 + \tilde{c}a_y$  y se obtiene

$$\begin{aligned} & 1/a_y + (2\theta\bar{c})^{-0.5} - \theta - c_i \\ & > (1/a_y) [1 + a_y (2\theta\bar{c})^{-0.5}]^\gamma \end{aligned}$$

que puede satisfacerse para muchos valores del parámetro (por ejemplo,  $a_y = \theta = 1, \bar{c} = 2, \gamma = 0,5$ )<sup>13</sup>.

### III. Consideraciones dinámicas

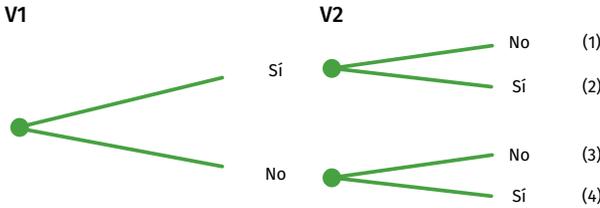
El modelo antes discutido establece que ciertas reformas que podrían haber sido populares *ex post* pueden no reunir apoyo *ex ante*. Sin embargo, hasta aquí no determina un sesgo contra la protección. Como se mencionó en la Sección I, es posible encontrar ejemplos en los que la reforma es adoptada desde el principio, solo para tornarse impopular una vez que se revelan las identidades de ganadores y perdedores. En un escenario estático, la lógica de la incertidumbre funciona simétricamente, lo que causa que ambos casos sean «igual de» probables.

No obstante, existe una buena razón para sospechar que en la práctica habrá una asimetría a favor del *statu quo* (protección). La asimetría surge del hecho de que la nueva información se revela si una reforma es aceptada e instituida desde el comienzo, mientras que esto no sucede cuando la reforma es rechazada desde el principio. En consecuencia, si se le da una segunda oportunidad, el electorado puede revertir una reforma que fue «erróneamente» aceptada. Asimismo, cuando se considera un conjunto de reformas con una vida útil corta porque será anulado en el futuro, las personas racionales y progresistas pueden votar en contra de las reformas que parecieron beneficiarlos en un principio. En cambio, si un electorado opta por rechazar inicialmente una reforma, no cambiará su voto. Puesto que en el último caso no se revela información nueva, un electorado que rechazó una reforma una vez continuará haciéndolo sin importar cuántas veces tenga la oportunidad de reconsiderar su decisión<sup>14</sup>. Así, existe una asimetría significativa entre la coherencia temporal del *statu quo* y la coherencia temporal de ciertas reformas.

Ahora demostraremos (1) que las reformas, aun si son instituidas con el respaldo de la mayoría, pueden ser efímeras y (2) que existe una tendencia a la inercia (sobre el mantenimiento del *statu quo*) en estas economías. Con el fin de introducir consideraciones dinámicas a la perspectiva analítica, pasamos a una versión de dos periodos del modelo. Al comienzo de cada uno, las personas pueden votar instituir la reforma (o continuar con ella) durante ese periodo. Se decide no continuar con una reforma previamente instituida para implicar un retorno a los originales precios relativos. En cada periodo, después de votar las personas deciden si incurrirán o no

en el costo de la inversión  $\theta$  (pagado por adelantado en su totalidad) y, como antes, si cambiarán o no de sectores y si incurrirán o no en el costo específico. Luego, obtienen el salario correspondiente en ese periodo. En la Figura 3, se muestran los posibles resultados.

Figura 3. Posibles resultados cuando las personas votan en los dos periodos



Cuatro posibilidades se observan: (1) primero se instituye la reforma y luego se anula porque es impopular; (2) se instituye la reforma y se mantiene porque es popular; (3) siempre se rechaza la reforma; (4) primero se rechaza la reforma y luego se la acepta. Si bien de (1) a (3) son resultados de equilibrio posibles, el (4) no lo es si, en este modelo de dos periodos, el segundo no es más extenso que el primero.

El problema que plantea la existencia de un periodo significativamente más extenso que cualquier otro es que introduce la posibilidad de una votación estratégica. En nuestro ejemplo de dos periodos, esto implicaría que todas las personas voten en contra de la reforma en el primer periodo y a favor de esta en el segundo, dado que, al prever que una vez que esté resuelta la incertidumbre, una mayoría anulará la reforma [caso (1)], las personas prefieren rechazar la reforma en la primera vuelta para instituir la en la segunda, con el fin de preservar la reforma para un periodo de tiempo más extenso. En el caso más plausible de periodos de idéntica duración, nunca ocurrirá una votación estratégica de este tipo. El caso (4) nunca será un equilibrio, puesto que si los votantes rechazan la reforma, no se revela ninguna información y, en consecuencia, no hay incentivo para aceptarla en el próximo periodo. Dado que la existencia de periodos de diferente duración es bastante artificial, en lo sucesivo la descartamos al eliminar (4) como un resultado de equilibrio posible. Aparte de esta restricción, nada cualitativo en nuestros resultados depende del número de periodos o de la finitud de los horizontes de

las personas. Nótese entonces el sesgo al *statu quo*: las reformas que se rechazan desde un principio continúan siéndolo, mientras que algunas reformas que fueron previamente aceptadas no pueden sostenerse.

Para que la discusión anterior sea un poco más concreta, consideremos el mismo ejemplo que en la sección previa, con idénticos parámetros y condiciones iniciales. Supongamos que el efecto de la reforma que analizamos es cambiar los precios relativos de  $P^0$  a  $P' > P^* > P^0$ .  $P'$  es tal que las personas del sector  $y$  (y, por supuesto, después también las del sector  $x$ ) estarían dispuestas a votar a favor de esta reforma si pensaran que, una vez instituida, será permanente. De esta forma,  $P'$  debe satisfacer

$$(5) \quad v(P') \left\{ [w'_x(1 + \delta) - \theta] F(\tilde{c}) - \int_0^{\tilde{c}} cf(c) dc + w'_y(1 + \delta) - \theta \right\} [1 - F(\tilde{c})] > v(P^0) w_y^0 (1 + \delta)$$

donde  $w'_j$  es el salario de equilibrio del sector  $j$  que está asociado a  $P'$ . Los términos entre corchetes constituyen el ingreso esperado de la reforma para una persona que está inicialmente en el sector  $y$ ; la expresión a la derecha de la desigualdad es la utilidad del *statu quo* de una persona del sector  $y$ . Obsérvese que los ingresos salariales de una persona ahora se multiplican por  $1 + \delta$ , que es el descuento correspondiente del salario obtenido a lo largo de los dos periodos ( $0 < \delta < 1$  es el factor de descuento individual)<sup>15</sup>. Dejemos que  $P'$  sea tal que  $\tilde{c} < \bar{c}$ , por lo que la expresión (5) puede reescribirse como

$$v(P') \left[ \tilde{c}(1 + \delta) F(\tilde{c}) - \int_0^{\tilde{c}} cf(c) dc + w'_y(1 + \delta) - \theta \right] > v(P^0) w_y^0 (1 + \delta)$$

y  $\tilde{c}$  puede expresarse como

$$\tilde{c} = \frac{a_y P' - a_x}{a_y a_x}$$

Al recordar que  $w'_y = w_y^0 = a_y^{-1}$  y al realizar las sustituciones correspondientes, obtenemos

$$\left( \frac{(0,5 + \delta) [a_y P' - a_x]}{[a_y a_x]^2 \bar{c}} - \theta \right) a_y (1 + \delta)^{-1} + 1$$

La condición anterior garantiza que todas las personas del sector  $y$  votarían a favor de una reforma comercial permanente que modifique los precios relativos de  $P^0$  a  $P'$ , ya que la utilidad esperada *ex ante* de esta reforma es mayor que el nivel de utilidad del que gozaban con el *statu quo*. Sin embargo, si  $F(\bar{c}) L_y^0 + L_x^0 < [1 F(\bar{c})] L_y^0$ , entonces, dado que las personas que permanecieron en el sector  $y$  ahora gozan de un salario real menor que antes, en el segundo periodo, la mayoría de la población votará en contra de la reforma y a favor del regreso al *statu quo*<sup>16</sup>.

Debería indicarse que, a pesar de que puede parecer que la reforma siempre sería respaldada por un  $P$  lo suficientemente grande, esto es erróneo. El tamaño de la reforma está limitado por el nivel inicial de restricciones al comercio.

¿Las personas de todas formas votarían a favor de la reforma en el periodo uno si saben que se regresará al *statu quo* tras la segunda votación? Las personas progresistas se darán cuenta de que ahora el voto del primer periodo representa una elección entre el *statu quo* y la reforma *temporal*. Votarán a favor de esto último solo si

$$(6) \quad v(P') \left[ w'_x F(\bar{c}) - \int_0^{\bar{c}} cf(c) dc + w'_y (1 + \delta) F(\bar{c}) - \theta \right] > v(P^0) w_y^0$$

Nótese que los salarios del segundo periodo son iguales en todos los sectores (debido al retorno al *statu quo*)<sup>17</sup>. Entonces, los trabajadores del sector  $y$  votarán a favor de la reforma solo si los beneficios esperados del primer periodo superan los costos. Dado que esta condición es más restrictiva que la de la ecuación (5), puesto que el diferencial entre  $w_x$  y  $w_y$  ahora solo corresponde a un periodo, habrá casos en los que una reforma será rechazada aun cuando hubiera sido aceptada si se hubiera percibido

como permanente. A veces, las personas considerarán que incurrir en costos de inversión para una reforma transitoria es poco rentable y, en consecuencia, votarán en contra de ella desde el comienzo. No obstante, cuanto menor es  $\delta$  (es decir, cuanto más se descarta el futuro o cuanto mayor es el intervalo entre las votaciones), mayores probabilidades habrá de que una reforma aceptada cuando es permanente siga siéndolo cuando es temporal.

#### IV. Comentarios finales

Nuestra perspectiva analítica comprende muchas características interesantes. Primero, muestra cómo la incertidumbre sobre las identidades de ganadores y perdedores puede evitar que se adopte una reforma que mejora la eficiencia, aun en los casos en los que esta podría ser bastante popular después del hecho. Como presenta la versión ampliada del modelo, existe un sesgo al *statu quo*. Segundo, el modelo indica que se necesitará una reforma lo suficientemente grande para que las personas respondan de la manera deseada. Esta es una conclusión compartida con algunos otros modelos positivos de reforma, en los que ya sea la histéresis o la información asimétrica desempeñan un papel destacado (ver Rodrik, 1989a, b). Tercero, nuestro modelo ayuda a explicar un aparente enigma: en países como Corea, Chile y Turquía, las reformas comerciales radicales que fueron introducidas por regímenes autocráticos no han colapsado (y, de hecho, resultaron populares), aun cuando contaron con poco respaldo antes de ser adoptadas. Nuestra perspectiva analítica aclara por qué la hostilidad *ex ante* a la reforma y el apoyo *ex post* son bastante coherentes entre ellos.

Debería ser evidente que nuestro argumento no se basa en el supuesto de un mecanismo electoral democrático. Por ejemplo, también se podrían obtener los mismos resultados cualitativos si las decisiones se tomaran de acuerdo con las preferencias de un grupo de interés mediano. Lo que resulta crucial para nuestros resultados es que no se dispone de ningún mecanismo que sin costo traduzca en resultados la intensidad con la que las personas respaldan una reforma propuesta (por ejemplo, *lobby* sin roces). Dicho mecanismo, sin duda, implementaría todas las reformas que aumentan la eficiencia.

Puede surgir el interrogante acerca de si existen esquemas de transferencia viables para instituir reformas comerciales que, de otra forma, serían impopulares por medio del apoyo popular. En la mayoría de los modelos, la respuesta sería banalmente «sí». Aquí, se realiza una consideración importante que limita el uso de esos mecanismos de «soborno». Cualquiera de esos esquemas de transferencia puede ser incoherente con el paso del tiempo, lo que proporciona incentivos a la mayoría *ex post* para incumplir el acuerdo. Por supuesto, esas cuestiones solo pueden resolverse analizando los equilibrios de los juegos particulares de «sobornos».

También debería ser obvio que, si bien hemos seleccionado la reforma comercial como ejemplo, la lógica se aplica a cualquier reforma que cree una distribución de ganancias y pérdidas, cuya incidencia sea parcialmente incierta. Puesto que esta es una característica de cualquier cambio significativo de políticas, puede pensarse que —ya sea que se trata de la estabilización macroeconómica en países en desarrollo, la reforma de bienestar en países industriales avanzados o la transición a una economía de mercado en los países socialistas— el principio general que aquí se establece con respecto a la obstinación del *statu quo* es muy relevante.

Una extensión interesante que no exploramos en este artículo sería endogenizar el conjunto de reformas que son políticamente viables y permitir que las personas elijan no solo entre una reforma específica y el *statu quo*, sino también entre reformas alternativas. Se necesitaría un modelo con una mayor estructura institucional para determinar cómo se seleccionan inicialmente estas reformas.

## Notas

\* Título original «Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty», *American Economic Review*, Vol. 81, N.º 5, 1991, pp. 1146-1155. **Primera edición en inglés ©1991 por American Economic Review.** Traducción autorizada al español. **Todos los derechos reservados.**

Fernández: Department of Economics, Boston University, 270 Bay State Rd., Boston, MA 02215 y NBER; Rodrik: Harvard University, CEPR y NBER. El trabajo de Raquel Fernández fue respaldado por la beca SES 89-08390 de la NSF y por la beca Hoover. El trabajo de Dani Rodrik fue apoyado por el Banco Mundial a través de

un proyecto de investigación sobre la Sostenibilidad de la Reforma Comercial (RPO 675-32) y por una beca Olin del NBER. Queremos agradecerle a Loreto Lira por su ayuda con la investigación, al Programa de Asociados Empresariales Japoneses de la Universidad Kennedy por su apoyo económico, así como a Alberto Alesina, Guillermo Calvo, Avinash Dixit, Konstantine Gatsios, Larry Karp, Anne Krueger, Timur Kuran, Marc Lindenberg, Mike Mussa, a tres evaluadores y a quienes participaron de la Conferencia sobre Ciencia Política del NBER y de los seminarios que se realizaron en la Universidad de Boston, la Universidad de la Empresa de Chicago, la Universidad de Dartmouth, la Junta de la Reserva Federal, la Universidad de Harvard, el Fondo Monetario Internacional, el Instituto de Verano NBER y la Universidad de Siracusa por sus comentarios tan útiles.

1. Ver Rodrik (1986) para otro ejemplo.
2. Agradecemos a Jagdish Bhagwati por sugerirnos la formulación de nuestro problema en términos de una «no neutralidad».
3. Anne O. Krueger (1989) acuñó la frase «sesgo de identidad» para describir un problema de alguna forma relacionado, que surge de la posibilidad de que el conocimiento preciso de las identidades de los perdedores provoque una respuesta más comprensiva de la población general en relación con su situación que si se las desconocieran. Se trata de una distinción psicológica schellinguesca entre información estadística e individual-específica, la cual difiere de la nuestra (ver Thomas C. Schelling, 1984, Cap. 5). Para una discusión más extensa sobre las fuentes del sesgo al *statu quo* en la toma de decisiones individual, ver también William Samuelson y Richard Zeckhauser (1988), y para un análisis y una crítica de la literatura relacionada, ver Timur Kuran (1988).
4. Aunque el caso estrictamente económico para el libre comercio falle, los economistas a menudo son rápidos para adoptarlo por las mismas razones prácticas que Winston Churchill aceptaba la democracia: es el mal menor entre las alternativas posibles. Ver, por ejemplo, Paul Krugman (1987).
5. Ver Robert E. Baldwin (1985, Cap. 1) y Bhagwati (1988), así como las referencias allí contenidas. Sobre los modelos del votante mediano de la política comercial, ver en especial Wolfgang Mayer (1984) y Mayer y Raymond Riezman (1987).
6. Para conocer más detalles sobre estos casos, ver nuestro documento de trabajo (Fernández y Rodrik, 1990).
7. Por ejemplo, Bhagwati (1981) afirma que las élites de los países en desarrollo a veces pueden apoyar reformas de políticas que terminan perjudicándolas, debido a la incapacidad ocasional del responsable de formular la política para establecer el impacto distributivo de una reforma.
8. Para simplificar la exposición, suponemos que el costo de reubicación es independiente del sector desde el que la persona es reubicada.

9. Sin embargo, las personas que desean cambiar de sector no tienen la libertad para hacerlo sin incurrir en ambos costos (es decir, si lo hicieran, se asume que su producto marginal sería cero).
10. Este comportamiento cero-uno con respecto a afrontar el costo general de la inversión es un producto de la linealidad de la tecnología. Un producto marginal decreciente de trabajo, como en el modelo Ricardo-Viner, mostraría una proporción continuamente ascendiente de las personas que están dispuestas a incurrir en el costo general de la inversión como una función de los precios relativos.
11. Hemos concentrado nuestra atención en un análisis positivo del sesgo al *statu quo*. Si bien las reformas que consideramos mejoran la eficiencia, no son Pareto eficientes, debido a la supuesta ausencia de transferencias de suma fija.
12. A lo largo de esta discusión y para simplificar aún más la exposición, suponemos que los ingresos arancelarios solo se distribuyen entre los trabajadores originalmente ubicados en el sector  $x$ .
13. Nótese que si  $\gamma = 1$  (es decir, si las personas solo consumen el bien  $X$ ), nunca puede satisfacerse la desigualdad antes mencionada, ya que el aumento salarial en el sector  $x$  dejaría a las personas con el mismo salario real anterior a la reforma y, además, las personas habrán pagado el costo general e individual específico de la inversión.
14. Esta afirmación está sujeta a una advertencia como se dejará claro en la exposición del argumento.
15. Como está expresado en (5), solo se incurre en  $c_i$  en el primer periodo. Podríamos haber considerado que se incurre en  $c_i$  en cada periodo sin alterar ninguna de nuestras conclusiones.
16. Una condición necesaria para que este fenómeno ocurra es  $\tilde{c} < \tilde{c}/2$ .
17. Esto nos permite evitar la pregunta sobre si las personas del sector  $x$  que fueron reubicadas en el sector  $y$  deben incurrir en algún costo si desean volver al sector  $x$ .
18. Sin embargo, esto no es cierto si las personas tienen aversión al riesgo; una reforma grande magnificaría la incertidumbre y podría solidificar la preferencia por el *statu quo* debido al mayor riesgo.

## Referencias

Baldwin, R. E. (1985). *The Political Economy of U.S. Import Policy*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

Bhagwati, J. (1981). Need for Reforms in Underdeveloped Countries (Comentario sobre Gunnar Myrdal). En S. Grassman & E. Lundberg (Eds.), *The World Economic Order: Past and Prospects*. Nueva York: St. Martin's Press, 526-33.

—(1988). *Protectionism*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

- Fernández, R. & Rodrik, D. (1990). *Why Is Trade Reform So Unpopular? On Status Quo Bias in Policy Reforms*, Documento de trabajo N.º 3269. Cambridge, Massachusetts: NBER.
- Krueger, A. O. (Marzo de 1989). *Asymmetries in Policy Between Exportables and Import-Competing Goods*, Documento de trabajo N.º 2904. Cambridge, Massachusetts: NBER.
- Krugman, P. (Otoño de 1987). Is Free Trade Passé? *Journal of Economic Perspectives*, 1, 131-44.
- Kuran, T. (Septiembre de 1988). The Tenacious Past: Theories of Personal and Collective Conservatism. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 10, 143-71.
- Mayer, W. (Diciembre de 1984). Endogenous Tariff Formation. *American Economic Review*, 74, 970-85.
- Mayer, W. & Riezman, R. (Noviembre de 1987). Endogenous Choice of Trade Policy Instruments. *Journal of International Economics*, 23, 377-81.
- Rodrik, D. (Noviembre de 1986). Tariffs, Subsidies, and Welfare with Endogenous Policy. *Journal of International Economics*, 21, 285-99.
- (Septiembre de 1989a). Promises, Promises: Credible Policy Reform via Signalling. *Economic Journal*, 99, 756-72.
- (Junio de 1989b). Policy Uncertainty and Private Investment in Developing Countries, Documento de trabajo N.º 2999. Cambridge: Massachusetts: NBER; *Journal of Development Economics*, próximo a publicarse.
- Samuelson, W. & Zeckhauser, R. (Marzo de 1988). Status Quo Bias in Decision Making. *Journal of Risk and Uncertainty*, 1, 7-59.
- Schelling, T. C. (1984). *Choice and Consequence*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.





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 acercarlos 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.

### **Regímenes políticos. Orígenes y efectos**

Los análisis del régimen político tienen un insumo empírico ineludible: a comienzos del siglo veintiuno, todos los países ricos son democracias, menos los ubicados en el Golfo Pérsico y Singapur. Asimismo, las democracias en países pobres son escasas. Antes de la tercera ola de democratización, la única democracia pobre estable era India. Luego de la tercera ola, América Central es la única región pobre donde la democracia se ha difundido a escala regional. Difícilmente la correlación entre desarrollo económico y régimen político sea casual. Ello motiva a la Economía Política a identificar la relación causal, lo cual incluye al menos tres tareas: (1) establecer la dirección de la causalidad: ¿régimen causa desarrollo o desarrollo causa régimen?; (2) demarcar el mecanismo causal por medio del cual el desarrollo genera o estabiliza a la democracia; y (3) entender de qué forma otras variables, especialmente la desigualdad social y las capacidades estatales —las otras dos variables maestras de la Economía Política—, interactúan con el nivel de ingreso para generar distintas trayectorias de régimen.

El presente volumen reúne once textos fundamentales para entender la relación entre desarrollo económico y régimen político.

**Datos de contacto de la Dirección de Desarrollo Institucional:** [desarrolloinstitucional@caf.com](mailto:desarrolloinstitucional@caf.com)