

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DE LA ECONOMIA  
A LA POLÍTICA: UN  
TRÁNSITO DIFÍCIL

INTERCAMBIO Y PODER POLÍTICO  
EN ANTHONY DOWNS, CHARLES  
LINDBLOM Y DOUGLASS NORTH



TESIS PARA OBTENER  
EL GRADO DE:  
MAESTRO EN ESTUDIOS  
POLÍTICOS Y SOCIALES

---

MAYO 2006

PRESENTA: ALFONSO BARQUÍN CENDEJAS  
DIRECTOR: DR. CARLOS SIRVENT GUTIÉRREZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Maiz  
Gema y Alfonso*

*A Ricardo Flores V  
arquitecto*

## Agradecimientos

Quisiera reconocer en este espacio, a todas aquellas personas que directa o indirectamente, contribuyeron a la culminación de este trabajo.

En primer lugar, a mis profesores del Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. En particular al Dr. Carlos Sirvent, quién como director de esta tesis, me orientó con precisión en terrenos de la Ciencia Política que para mi eran desconocidos y contribuyó con sus recomendaciones a la coherencia interna de este trabajo, no obstante mi entera responsabilidad en el resultado. También al Dr. Germán Pérez Fernández, por la insistencia en el rigor de la tesis y la entrega en tiempo; adicionalmente, por su recomendación para la división de los capítulos. Al Dr. Juan Carlos León y Ramírez por su constante asesoría, sobre todo respecto al tema de las Políticas Publicas, tanto en su seminario como en las clases de licenciatura donde tuve el placer de ser adjunto. Quisiera también agradecer los comentarios de la Dra. Irma Sandoval Valenzuela, sobre la ponderación de los efectos de la Economía en la Política y los del Dr. José Luís Orozco, cuyas observaciones sobre la historia de la Ciencia Política Norteamericana, fueron imprescindibles para aclarar algunos aspectos que había pasado por alto.

Quisiera reconocer los comentarios a este trabajo, del Dr. Fernando Salmerón, que desde el proyecto, revisó y dio opiniones que valoro profundamente. También al Mtro. Cesar Huerta, por su ayuda en la localización de algunas referencias de carácter antropológico y por su interés en mi trabajo. Reconozco especialmente los seminarios de la Dra. Gilda Waldman, espacio de reflexión sobre aspectos sociológicos, pero también literarios; en el deseo de mejorar mi escritura, estoy en deuda con ella.

Finalmente para todos aquellos que con sus inteligentes comentarios han cuestionado mis ideas A mis compañeros de seminario: Ruslan Posadas, Luís Muñoz, Rogelio Martínez, Marco Gallardo, Salvador Mora y Francisco Romero. Con ellos comparto discusiones sin cuartel y amistad duradera. A mis compañeros del <<seminario permanente>>, Juan y José Luís. A Gina, Anel, Inge, Irene, Hilario, Leif, Nicolás, Pedro y Ricardo, colegas y amigos de la ENAH. Finalmente, a Santiago Cendejas, que siguió con entusiasmo el proceso y además compartió varias de las lecturas que le dieron forma; sin esas discusiones, el sábado ha perdido un momento valioso.

# Índice

<b>Introducción</b> .....	1
<b>I. La ortodoxia</b> .....	9
<b>1.- La construcción de las herramientas económicas de la política</b> .....	9
<i>El utilitarismo</i> .....	12
<i>Antecedentes norteamericana</i> .....	14
<i>Contexto histórico mundial</i> .....	18
<i>Aspectos ideológicos</i> .....	22
<i>Aspectos académicos</i> .....	25
<b>2.- Anthony Downs: Una teoría económica de la democracia ¿y del poder político?</b> .....	33
El modelo para la democracia.....	38
El intercambio y el poder político.....	54
El poder y la agregación de voluntades.....	61
<i>La agregación de la obediencia</i> .....	64
<i>Decisiones racionales y decisiones ideológicas</i> .....	68
<i>Diseño de políticas</i> .....	73
<i>Corolario</i> .....	78
<b>II. La heterodoxia</b> .....	81
<b>1.- La visión liberal de Charles Lindblom</b> .....	81
Los modelos de conocimiento.....	83
<i>Conocimiento y contexto político</i> .....	84
<i>Modelos de decisión política</i> .....	88
<i>Circularidad</i> .....	91
Preferencia, volición, intercambio y modelos de poder.....	94
<i>De la preferencia a la volición</i> .....	95

El intercambio como núcleo de las políticas.....	99
<i>Asimetría y relaciones de poder.....</i>	104
<i>La triada del poder.....</i>	107
<i>Corolario.....</i>	116
<b>2.- Últimas tendencias. La visión del intercambio en Douglass North.....</b>	119
El intercambio y sus elementos.....	121
<i>Características del intercambio.....</i>	126
Hacia un modelo de los intercambio políticos.....	137
<i>Avances hacia un modelo de intercambios políticos.....</i>	141
<i>Corolario.....</i>	147
<b>III. Confluencias y bifurcaciones.....</b>	151
El contexto.....	152
De la preferencia a la obediencia.....	157
Poder y diferencias.....	163
Las conductas de apropiación.....	167
<b>Bibliografía .....</b>	173

## Introducción

El poder, es una de las grandes pasiones entre los que se dedican al estudio de los fenómenos sociales. Momentos insuperables ocupan la basta producción sobre este tema, y resulta de la mayor dificultad, encontrar una veta nueva o no explorada. Dentro de los modelos novedosos que se han desarrollado para su estudio, los provenientes de la Economía ocupan un lugar significativo. En las últimas tres décadas, varios premios Nobel de Economía han sido adjudicados a estudiosos de los fenómenos políticos; desde luego el poder, como objeto, tiene un lugar central en ello.

El interés que despertó en mí, la lectura de algunos de esos trabajos, es la razón de este ejercicio. ¿Por qué? Porque el área en que trabajo, el estudio de los fenómenos de poder –fundamentalmente- mediante el intercambio, intersecta con algunos de los intereses que en la Economía son decisivos. La cooperación, es el núcleo común que enlaza ambas visiones. Independientemente de que se le considere como el resultado de interacciones individuales egoístas o como una búsqueda para el bien común, ‘la posibilidad de la cooperación’ inquieta de manera peculiar a esos autores. En mi caso específico, la atracción por los fenómenos de poder político, esta anclada en los aspectos que suscitan la agregación de voluntades. El objeto central de esta investigación, es pues, avanzar en la comprensión del poder político cuando se manifiesta a través del intercambio de bienes públicos gubernamentales por las conductas derivadas de su apropiación.

Dentro del vasto cuerpo de autores existentes, escogí tres que por distintas razones, representan momentos culminantes en la disciplina: Anthony Downs, Charles Lindblom y Douglass North. Tanto el primero como el tercero, utilizan herramientas económicas

para abordar fenómenos políticos, adecuándolas a las necesidades de su preocupación central. Downs respecto de la relación entre políticas gubernamentales y comportamiento electoral ciudadano; North, respecto de la eficiencia que aportan las instituciones a las interacciones sociales y el papel de los gobiernos en su diseño. Lindblom, por su parte, se ocupa de la necesaria complementariedad entre los fenómenos políticos y los económicos, y el efecto de lo anterior en la instrumentación de políticas. Como es evidente, los fenómenos de poder político y los de intercambio, son relevantes para abordar dichas inquietudes. Además, temporalmente representan momentos importantes. Downs y Lindblom reflexionan a partir de los años cincuenta, en el contexto de la posguerra y el estado keynesiano, mientras que North lo hace hacia fines de los ochenta, ya dentro de la idea de ‘estado mínimo’ y el desplome del bloque socialista.

¿Cómo utilizar tres visiones diferentes para lograr algún avance significativo? El proceso de lectura y reflexión sobre las posturas, me llevo a postular dos herramientas, que resultaron útiles en el tratamiento y la homologación. La primera, es estudiar cómo en el paso de la economía a la política, se da la transformación del concepto *económico* de *preferencia*, al *político* de *obediencia*. Me explico. El corazón de los procesos de decisión en el ámbito económico, lo conforma la evaluación racional del beneficio monetario que se puede obtener en un intercambio económico. La decisión que se toma, se expresa como la ‘preferencia’ por un producto o servicio específico, de todos los posibles. Al abordar los fenómenos políticos, los autores conservan este núcleo de decisión, pero que no corresponde en sentido estricto a la preferencia por una mercancía, sino por un bien político, elegido en el contexto de una negociación. Si las alternativas presentadas por un gobierno, implican el desarrollo de conductas que el individuo, libremente, no consideraría, la elección, no es manifestada ya como preferencia, sino como ‘obediencia’. La batalla se da entonces, en función de cuánto de criterios económicos (racionalidad) conservan y cuánto de criterios políticos (valores) incorporan. El estudio de dicha transformación supone entonces, indagar, hasta dónde el *homo economicus* y hasta dónde el ζῶον πολιτικόν.

La otra herramienta, es el desarrollo del concepto *conducta de apropiación*. Este concepto permite dar forma a lo que constituye el eje central del trabajo: el ejercicio de poder político mediante el intercambio. En la búsqueda por detonar efectos en algún sector de la población, un gobierno puede recurrir a la distribución de cierto bien público, cuyo núcleo, es que en la toma de dicho bien, los individuos actúen en una

dirección específica, es decir, lleven a cabo una conducta de apropiación. Gran cantidad de políticas que los gobiernos diseñan e implementan, buscan precisamente, definir y orientar conductas de apropiación, al parejo del beneficio intrínseco que contiene el goce del bien público. La apropiación de dicho bien, no es elegida mediante una preferencia de tipo económico, sino como resultado de la obediencia al ejercicio de poder político.

La presencia del intercambio, como fenómeno regular en los ámbitos económico y político, obliga a caracterizarlo para cada región. La especificidad, reside en un juicio de Anthony Downs, que yo conservo a lo largo del tratamiento: la homogeneidad o heterogeneidad en lo cambiado. Para él, existen mercados económicos y políticos, y la diferencia substancial es que en el mercado político, las políticas no pueden ser cambiadas de manera directa por votos, en virtud de lo heterogéneo de ambas especies. Tanto Lindblom como North, confluyen en esta idea, aunque no se ocupan en definirlo. Lo destacable aquí, es que los intercambios de bienes públicos gubernamentales por conductas de apropiación, son considerados como heterogéneos. Esto abre la puerta a una característica definitoria de los intercambios políticos: la interpretación. A diferencia del precio, que establece equivalencias entre las mercancías, no hay una equivalencia *directa* entre políticas y conductas, pues los valores éticos que ambas suponen, no son cuantificables. Esta es pues, una de las dificultades de equiparar preferencia con obediencia.

Abro aquí un debate inaplazable. Uno de los problemas que se presentan al abordar los fenómenos de poder, es desde luego, el de su definición. Para los alcances de este trabajo, no convendría en lo más mínimo, involucrarse en una exposición o crítica del ‘estado de la cuestión’. De todas las definiciones que conozco o tengo referencia, la atinada sencillez de la aportada por Robert Dahl, es con mucho la de mayor utilidad: *A tiene poder sobre B, en la medida en que consigue que B haga algo que, de otro modo, no haría\**. El aspecto que me parece más rescatable, es el <<centro>> de la movilización, es decir, que no está interesado en *por qué* o *cómo*, *B* obedece. Si el efecto de *A* sobre *B*, contiene una acción o actitud que sólo emana de la interacción con *A*, y que sólo por esa interacción obra *B*, o sea, que de otro modo no haría, existe poder. Dos observaciones tendría sobre la definición: *i*) la inclusión del elemento esencial de la

---

\* (Dahl, 1957: 203-3). Además de su utilidad, esta definición es una de las más citadas en la literatura. Mi preocupación por el tema, ha desembocado en una revisión de las definiciones más utilizadas y esto generó, a su vez, una propuesta de definición. Para no introducir aquí debates innecesarios, un bosquejo de tal trabajo se encontrará en la nota 41 del Capítulo II de esta obra.

*intencionalidad* de A sobre B, que es imprescindible para aislarlo de efectos accidentales o no planeados; ii) la atribución del poder a un miembro de la dupla, como una cosa o substancia que ‘tiene’. La primera observación es casi trivial, pero necesaria, y no se abundará más sobre ello. La segunda observación es muy importante y define líneas de pensamiento contrapuestas: ¿es el poder una cosa o substancia (posición *substancialista*) o una característica de una relación social (posición *relacional*)? La orientación elegida aquí, es que el poder es un aspecto o característica de la relación social. A lo largo del tratamiento se ira fundamentando tal idea, que no obstante, no es una hipótesis a probar, sino una óptica de aproximación a los autores, en virtud del carácter teórico de todo el desarrollo.

Esta óptica sobre el poder, deriva en un eje que recorre el texto y que encuentra eco en los autores. Dada una relación social donde ocurre algún efecto intencional de unos sobre otros, la peculiaridad que ronda el ejercicio de poder, es la diferencia existente entre los actores relacionados. Este planteamiento es fundamental, pues irá mostrando como conjuntos de diferencias, son movilizados en el contexto de la relación para lograr que los actores actúen en determinada dirección. Asimismo, introduzco el concepto de *asimetría*, en función de la necesidad de <<separar>> la innumerable cantidad de diferencias que pueden encontrarse entre individuos o grupos de estos, de la *significación* tales diferencias como útiles para ejercer el poder. Así pues, las diferencias significadas, las asimetrías, definen la posibilidad de ejercer –que no tener- el poder.

Aclarado lo anterior, quisiera señalar un aspecto que tiene peso específico a lo largo del texto: la reflexión sobre los modelos de pensamiento con los que los autores abordan la realidad. Downs, North y Lindblom, están fuertemente influenciados de las herramientas de la Economía. Sus moldes de pensamiento, acusan un origen en las interacciones egoístas que ocurren en los mercados capitalistas, con el objetivo de obtener una ganancia. Al abordar los fenómenos políticos, utilizan esos modelos y sus herramientas, como base heurística. Conocedores de que la política y la economía no funcionan igual, disponen una serie de estrategias, modificaciones y transformaciones del instrumental económico, para que se ajuste a la especificidad de lo político. Esta reflexión de la Economía sobre sí misma, para explicar otros campos de la actividad humana, se le conoce como *formalismo económico*\*. Si bien hacen referencia a

---

\* En el apartado *Conocimiento y contexto político* de la Sección dedicada a Charles Lindblom, se dan mayores detalles sobre la idea de ‘formalismo’.

resultados de otras disciplinas sociales –en particular el caso de North es destacable-, guardan fidelidad en distintos grados a su origen. De hecho, la idea del origen económico del Estado, permea el grueso de los razonamientos.

Pero esta peculiaridad no es considerada aquí un defecto, sino una condición constitutiva. Y conduce a uno de los resultados que, sin ser previstos, se obtuvieron en la investigación. La referida adecuación del instrumental económico, es diferente en cada autor; coincide con sus intereses, pero también con su habilidad de captar las limitaciones de dichas herramientas. Esta transformación deriva, como reza el título, del tránsito que va de los parajes económicos a los políticos. Por tanto, el resultado se logró por el establecimiento de cierta tipología, que caracteriza la manera en que los autores <<cruzan la frontera>>. Así, el paso de Anthony Downs es catalogado como *transito*, el de Douglass North como *transformación limitada* y el de Charles Lindblom como *transformación complementaria*. En cada una de las secciones dedicadas a los autores, se detallan los porqués de las atribuciones.

Como he manifestado, uno de los propósitos de este trabajo, es sacar ventaja de los planteamientos, que sobre los intercambios en la política, tienen las propuestas económicas, en aras de un planteamiento más general sobre los intercambios y el poder. Pero existen una serie de temas que rondan el desarrollo y que conviene aclarar, el porqué no serán tocados o lo restringido de su abordaje.

En primer lugar, está el hecho de exponer las consecuencias que los argumentos de los autores tienen sobre el ejercicio de poder político, *desde* la visión del gobierno. Es decir, el punto de confluencia, siempre será cómo los gobiernos evalúan las circunstancias de los ciudadanos a los que va dirigida una política, para que actúen en la dirección planeada: el poder político desde el gobierno. Reconozco que el estudio de la Política, también contiene la forma en que los ciudadanos, limitan o controlan lo que un gobierno puede o debe hacer, pero esa gran región no será considerada aquí.

Otra vasta región excluida, se refiere al marco legal en el que, necesariamente, debe operar un gobierno democrático; modelo en el que están basados los tres autores. Poco o nada, se aborda del tema. El porqué de la ausencia, tiene que ver con que supongo que las actuaciones del gobierno están ajustadas *estrictamente*, al cuerpo completo de las leyes que establece una sociedad. Pero tal ajuste, permite una serie de acciones, que son las de mi interés específico. Más aun. Charles Lindblom expone el conflicto que se suscita, por un fenómeno que surge constantemente en el orden

político: el uso *extendido* del ejercicio del poder. Plantea la existencia de huecos o ambigüedades en las leyes, que permiten al gobernante cierto grado de discrecionalidad. Si se usa en 'bien de la sociedad' o para propósitos particulares, lo fundamental es que supuso el aprovechamiento de condiciones asimétricas que facultaron el ejercicio de tal poder. Incluso, si se violan las leyes en el proceso de gobierno, la sanción vendrá *post facto*, lo que quiere decir, que sí se ejerció el poder, no obstante haber pasado por <<encima>> de la ley.

El punto anterior desemboca en uno concurrente: no considero que el ejercicio de poder mediante intercambio, sea la única forma de ejercerlo. Hay un rico debate sobre la variedad de mecanismos y estrategias que facultan su ejercicio. Persuasión, autoridad, manipulación, engaño, verdad, coerción, violencia, son algunos de los disfraces que asume. En innumerables casos, se presentan más efectivos que el intercambio. Mi interés particular en este último, es la influencia que tiene en la consolidación social, pues el intercambio como forma general, es una de las grandes regularidades del fenómeno humano. Los flujos de <<objetos>> de todo tipo (bienes, servicios, conocimientos, símbolos, personas), fortalecen los nexos sociales. La utilización de las asimetrías por medio del intercambio, parece presentarse menos dañino para el colectivo que las otras formas, que tienden a romper, desgajar o ignorar la relación con el otro. Así pues, no pretendo justificar teórica o empíricamente mi elección, sino aclarar el porqué de la predilección.

Finalmente quisiera recalcar, que bajo ninguna circunstancia, el presente trabajo desemboca en un modelo para el ejercicio eficaz del poder político. El núcleo del trabajo, es el estudio de las relaciones sociales asimétricas que implican bienes públicos gubernamentales y conductas de apropiación. Como el proceso es visto desde la lógica del gobierno, la idea de las políticas públicas ronda el texto. Sin embargo, los *modelos* para la culminación exitosa de una política, contemplan una serie de pasos, que superan con mucho, la sencillez del mero intercambio político\*. Lo que aquí se presenta, son las aseveraciones de los autores y las consecuencias lógicas de sus razonamientos, articulados a través de los ejes que diseñé. No hay una integración de las tres propuestas en un cuerpo coherente. Simplemente son resaltadas las formas en las que, la asimetría

---

\* Dos apretadas síntesis del desarrollo de modelos para la exitosa culminación de políticas, han sido elaboradas, tanto por Guy Peters (1995), como por Peter de Leon (1997); en México, León y Ramírez *et al* (en prensa) también contribuyen a la discusión. En estos trabajos se pone en evidencia lo complicado de *todo* el desarrollo de las políticas. El resultado final de la presente investigación, ocuparía en las citadas revisiones, apenas un lugar, de los múltiples pasos que conforman el complejo proceso de las políticas públicas.

que goza el gobierno respecto de los ciudadanos, es utilizada para ejercer el poder político mediante las citadas conductas de apropiación

En el aspecto metodológico, construí la argumentación en dos ejes. El primero es un aspecto interpretativo. Se debe a que los autores no abordan frontalmente el corazón de la propuesta. Esto obligó a que el tratamiento teórico de las herramientas y los argumentos, tuviera que ser extrapolado, para enfrentarlo al escenario donde las políticas y las conductas se confrontan. Esto fue particularmente intenso en el tratamiento de Anthony Downs y Douglass North, pues el debate de esos temas es marginal a su propuesta. El caso de Charles Lindblom es diferente, ya que su preocupación sí esta en el área de las políticas publicas. Solamente que su mirada no llega a la especificidad de la forma estudiada y por tanto, hubo que afinar el planteamiento. El segundo aspecto es un tratamiento comparativo. Se confrontaron las propuestas de los tres autores, para tratar de articular un cuerpo de regularidades, que sobre el intercambio y el poder, se pueden establecer. Es pertinente aclarar, que la obra Charles Lindblom, <<lleva la batuta>> en este ejercicio. El cuidado que pone en la transformación de los conceptos económicos para explicar lo político y la riqueza de sus argumentos, me llevo a tener una cierta predilección por su obra, que ronda todo el texto.

Quisiera aclarar, que utilicé como tema expositivo, la metáfora del viaje. En concordancia con el título, aparece constantemente la referencia a las condiciones del paso de una disciplina a otra, como un viaje entre dos territorios con una frontera. Los autores, son viajeros que llevan en la valija, su equipaje predilecto. Pero como son ambientes distintos, el contenido no puede ser igual para unas condiciones que otras; de ahí las necesarias adecuaciones. Sin embargo, soy conciente de la *nula* capacidad explicativa de las metáforas o las analogías. Busqué, llanamente, hacer la exposición más ilustrativa.

El plan expositivo es muy simple. El primer capítulo, *La ortodoxia*, esta dividido en dos secciones. En la primera, se presenta un contexto amplio de las condiciones que permitieron la aparición y fortalecimiento de las visiones económicas en el mundo de la política. Le sigue la exposición de los planteamientos de Anthony Downs. La asignación de 'ortodoxia', parte del nivel de adecuación de las herramientas. Son las primeras reflexiones y dan un mayor peso a lo económico. El segundo capítulo, *La*

*heterodoxia*, presenta un panorama más maduro y consciente de las especificidades de lo político; de ahí el título. Charles Lindblom ocupa la primera sección y Douglass North la segunda. Si bien considero a Lindblom el más aventajado de los tres, quise usar una presentación temporal, en la que este autor, ocupa el centro. Eso permite además, usarlo como enlace entre los otros dos autores, pues la tipología que referí anteriormente, derivó del estudio de la obra del Lindblom. En el tercer capítulo, *Confluencias y bifurcaciones*, realizo el balance general de las propuestas: las dificultades que enfrentaron en el pasaje disciplinar, los aciertos y las limitaciones. Desde luego que expondré, las aportaciones que hacen para la comprensión de los fenómenos de poder y finalmente, lo que pude construir a partir de tan importante cuerpo de conocimiento.

Como corolario, una confesión. Hay una presencia a lo largo del texto, que está apenas insinuada. Es la que deriva de mi formación inicial como antropólogo. Por eso mi preocupación por el intercambio como forma general. Por eso mi demarcación de la visión economicista, como la titular para explicar los fenómenos de intercambio. El tipo económico de los mismos, es solo un caso de la variedad más amplia que se desarrolla en otros campos de la sociedad. Aquí y allá, a veces aisladamente, se aportan juicios de carácter antropológico, pero que aparecen como fundamentales, pues vertebran el objetivo último de este trabajo: la construcción futura de un modelo sobre los fenómenos generales de poder –principalmente, a través del intercambio\*. En esta etapa, el poder político constituyó la preocupación básica y la Ciencia Política, el nicho elegido para su estudio. De hecho, esta última me brindó la posibilidad de comprender de mejor manera la especificidad del poder político, en las contradicciones surgidas entre los mundos de la política y la economía. Para no abundar más, el pensamiento antropológico forma parte del pedestal desde donde se miró, el difícil tránsito de la Economía a la Política

---

\* Notables antropólogos han abordado, directa o indirectamente, esta veta. Destacan entre ellos: Marcel Mauss, Claude Lévi-Strauss, Julian Steward, Leslie White, Marvin Harris, Eric Wolf, Richard Adams y Maurice Godelier.

# I

## La ortodoxia

### 1.- La construcción de las herramientas económicas de la política

Mucho se ha escrito de la relación que existe entre Economía y Política. Si bien dentro de la moderna tradición de las Ciencias Sociales, el nexo aparece con fuerza a mediados del siglo XX, sus raíces se remontan unos cuantos siglos atrás. El surgimiento del pensamiento liberal, encadenado de manera fundamental a los patrones económicos del capitalismo, abrió el camino que supone explicar los fenómenos sociales y por ende los políticos, desde el punto de vista de los fenómenos económicos. La irrupción de Adam Smith en el escenario académico, estableció el parte aguas que sentó las bases de esta óptica. Su influencia marcó el despegue de lo que se conoció como el *utilitarismo*.

Esta corriente filosófica, formada predominantemente por pensadores ingleses, incorporó los supuestos del mercado para fundamentar y explicar los comportamientos de los individuos; la <<mano invisible>> dentro de la sociedad, también derivaba del egoísmo y el interés de maximización. La fuerza con la que irrumpió el utilitarismo, dominó el paisaje inglés durante los siglos XVIII y XIX. La transformación a finales de este último siglo de las condiciones sociales que originaron dicha corriente, las críticas no respondidas y la aparición de la Economía como una disciplina institucionalizada e independiente, determinaron el desvanecimiento del utilitarismo.

Al parejo de lo que ocurría en el viejo continente, en los Estados Unidos también comenzaba a fortalecerse la influencia del pensamiento económico en la política. Claro que por la especificidad del proceso norteamericano, las características fueron un tanto diferentes. Centrado en la cultura del éxito económico mediante el esfuerzo personal (Casos como los de Rockefeller o Carnegie son paradigmáticos), en el siglo XIX se da la maduración de la idea de que el gobierno tiene una importante función en la ‘administración apropiada de la riqueza’ (Orozco, 1978: 37-38). Así, en el estudio de la vida del Congreso y los Comités, permea la idea de que el núcleo lo constituye la lucha de los intereses de particulares y de manera específica, el de las grandes corporaciones, que a finales de ese siglo, comenzaban a dominar en el paisaje norteamericano. La fundación de la Asociación Americana de Ciencia Política en 1903, esta marcada por el espíritu del pragmatismo y el rechazo a los grandes marcos teóricos y totalizadores, provenientes del viejo continente (*ibid.* 88-89).

En el periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial, la influencia del pensamiento económico comenzó a tomar una nueva dimensión. En el contexto de una economía de guerra y de las operaciones mismas del ejército en los Estados Unidos, la planeación e implementación de políticas en estas áreas, estaba depositada de manera importante, en manos de economistas. Esta circunstancia derivaba de la profesionalización de la Economía como una <<ciencia positiva>> y de la confianza que despertaba por la utilización del instrumental matemático como sustento de sus juicios; su predominio sobre las demás ciencias sociales era evidente.

Al finalizar la II Guerra Mundial, se consolidó académicamente, la tendencia a introducir los supuestos de funcionamiento del mercado, como paradigma orientador para explicar las conductas y actitudes de los individuos en otros campos de la vida social. El fenómeno presente en los Estados Unidos, circunstancias diferentes a lo que ocurrió anteriormente en Inglaterra. Tres grandes criterios parecen destacar:

El combate entre los sistemas ideológicos, en especial contra el comunismo, favoreció de manera notable la adopción de los supuestos de la Economía Neoclásica, como uno de los paradigmas organizadores del sistema democrático y de la forma de gobernar. En segundo lugar, por la búsqueda de un reconocimiento científico, en la Ciencia Política se consideró que el estatuto legal de la Economía, era capaz de darle validez a la incipiente disciplina y por ende, la incorporación de algunos de sus criterios fue bien visto. Se fortaleció pues el papel de la visión economicista, al parejo que mejoraban las condiciones de institucionalización para un creciente número de

políticos, en cierta medida desvinculados. Un último criterio a considerar, es la gran expansión industrial y urbana en la primera mitad del siglo, que dio un gran peso social a los grupos de empresarios. En el contexto del creciente papel del Estado, estos grupos usualmente desconfiados de las intromisiones estatales, vieron con mejores ojos que los fundamentos orientadores del gobierno, guardaran semejanzas con lo que ocurría en el mercado y manejaran terminología semejante.

A contrapelo del fortalecimiento del paradigma que llamaremos *racional/utilitarista*<sup>1</sup>, en la Ciencia Política se consolidaban otros modelos explicativos, sin embargo, las circunstancias históricas reseñadas, era particularmente propicia para el fortalecimiento del paradigma que nos ocupa. El panorama inicial, <<a vuelo de pájaro>>, es la entrada al desglose más puntual que presentaré. El objetivo de esta sección será pues: reseñar aspectos importantes de cómo el pensamiento económico se entrelazó con las explicaciones de fenómenos sociales y políticos a lo largo del periodo histórico considerado. Esta relación deriva en la asunción de analogías o semejanzas entre los intercambios en el mercado y los que ocurren en la política u otros ámbitos de la sociedad. Así, expondré los elementos centrales que permitieron dicho tránsito, desde el surgimiento del *Utilitarismo*, pasando por la construcción de la Ciencia Política Norteamericana durante el siglo XIX y hasta el fin de la II Guerra Mundial. La posición crítica o no, con la que se incorpore la raíz del pensamiento económico a la explicación de otros fenómenos sociales, es la que fundamenta la división de los autores en *ortodoxos* o *heterodoxos*.

Es en esta fecunda relación, que se pueden adivinar o extraer concepciones sobre el poder político, cuyo marco fundamental es el paradigma del intercambio. La exposición y crítica de este concepto es pues, el objetivo final del trabajo con un marco temporal específico: de 1951 a finales del siglo XX. El límite inferior se debe a la enunciación, por Harold Lasswell, de la necesidad de establecer las *Policy Sciences*: un intento integral e interdisciplinario, para comprender y mejorar los procesos y las políticas de gobierno. Al margen de las apasionadas críticas que suscitó la propuesta, es una referencia obligada en todo lo que toca a las políticas públicas. Por eso me interesa sobremanera, relatar el contexto que imperaban antes de esa fecha y cómo fue que influyó en la integración del paradigma reseñado, pues en la discusión posterior a 1951, no se contaba con un cuerpo de autores <<idénticos>> con los cuales discutir. La

---

<sup>1</sup> Terminología usada por Randal Collins (1996), para designar las grandes corrientes de pensamiento que derivan de la Economía Clásica y Neoclásica y acogen varios de sus supuestos.

identidad a la que me refiero, es la que se derivaría de una tradición disciplinar, en este caso sobre políticas públicas. Por eso es que la polémica se dio con todo el cuerpo de supuestos de la Economía Neoclásica y con los economistas que en aquella época, tenían un alto peso específico en el gobierno de los Estados Unidos<sup>2</sup>.

### *El utilitarismo*

Si bien el término ‘utilitarismo’ se popularizó hacia comienzos del siglo XIX en las obras de Bentham y Stuart Mill, lo cierto es que varias de las características que lo definían, estaban ya presentes en la raíz de la que se nutrió el utilitarismo y que forman el tronco de lo que se nombro aquí como pensamiento racional/utilitarista. Tanto Locke como Hume -los antecedentes de esta visión- comparten un aire de familia, en el que se acepta la relación entre las ideas presentes en el individuo y su experiencia cotidiana, y como de esto, puede establecerse cierto patrón de comportamiento acorde con ese cuerpo de sensaciones (Collins, 1996: 131-134).

Sin embargo, fue Adam Smith quien logró resumir esas ideas y aglutinarlas en un cuerpo teórico, que establecía ya un nexo claro entre las actuaciones de los individuos y una función de utilidad. El supuesto inicial es que el hombre es una criatura que vive en constante necesidad de sus semejantes –a diferencia de los animales-, no obstante, la posibilidad de que esta condición se vea satisfecha, no se da por apelar a la generosidad de nuestros semejantes, sino a su propio interés: “No es la benevolencia del carnicero, el cervecero, o el panadero lo que nos procura nuestra cena, sino el cuidado que ponen ellos en su propio beneficio” (Smith, 1994:46). La cooperación para mantener una sociedad viable, atraviesa pues, por el motor de las satisfacciones individuales, que tienen un resultado benévolo para ésta. Ahora bien, la propensión a la cooperación que describe para el mercado, no la ve originalmente producida, por el efecto de sabiduría humana alguna, sino por la propensión de la naturaleza humana “...a trocar, permutar y cambiar una cosa por otra” (*ibid*: 44)<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Una declaración que pone de manifiesto tal situación, es el primer párrafo del artículo que publicó Anthony Downs, como preludeo a su *Teoría económica de la democracia*: “A pesar de la enorme importancia de las decisiones gubernamentales en cada fase de la vida económica, los *economistas teóricos* nunca han conseguido integrar adecuadamente el gobierno con los agentes económicos privados en una teoría única de equilibrio general. En cambio, han tratado la acción gubernamental como una variable exógena, determinada por consideraciones políticas que son ajenas al campo de la economía. Este punto de vista, es en realidad, una secuela del supuesto clásico de que el sector privado es un mecanismo autorregulado, y que cualquier acción gubernamental que avance más allá del mantenimiento de la ley y el orden, es una <<interferencia>> sobre aquel más, que una parte intrínseca del mismo” (2001: 93). Como se ve, son los economistas de profesión quienes constituyen el blanco de las críticas de Downs y al mismo tiempo el pretexto para su partida

<sup>3</sup> No obstante que ve como lo más probable, que dicha propensión este originada en las facultades de la razón y el lenguaje (*ibidem*), el concepción <<económica>> del hombre, sustentada con nula evidencia empírica, es la que a la postre será determinante, para la generalización de tal visión en la Ciencia Política de la Posguerra.

Estos dos juicios son, a mi parecer, una influencia fundamental para todo el cuerpo racional/utilitarista. Delinean como constitutivo de la naturaleza humana, el trueque de objetos, prefigurando al *homo economicus* que veremos como sujeto de la antropología que domina en las teorías económicas del siglo XX. El otro juicio, desde luego, se deriva de que la cooperación no es el producto de una solidaridad intencional, sino de los intereses particulares de los individuos.<sup>4</sup>

Una secuela esperable de lo presentado era que, ya que los individuos tenían una propensión a cambiar y que las consecuencias de ese intercambio redundaban en beneficios sociales substanciales, el papel del gobierno en la regulación del mercado debía estar limitado al mínimo necesario para mantener el proceso en paz; es decir, el cumplimiento de los contratos. Dicha idea está ya presente desde Locke. ¿Cómo se regularía entonces el otro punto de conflicto: el volumen y el valor de lo cambiado de manera ‘particular’<sup>5</sup> por los individuos? Por la ‘mano invisible’ del mercado, que conduce a los individuos “... a promover un objetivo que no entraba en sus propósitos” (Smith, 1994: 554). Nuevamente, una de las características de la cooperación en el mercado, es presentada como el resultado de un accidente no buscado.

Los supuestos que enunció A. Smith, fueron retomados por Bentham, quien enunció un sistema ético-normativo, basado en el principio de que los códigos legales deberían estar articulados en función de recompensas y castigos. La mezcla adecuada entre sanciones e incentivos, animaría al individuo a comportarse de manera socialmente más eficiente, pues racionalmente tendería a buscar los comportamientos que le brindaran mayor beneficio o menor pérdida. En consonancia con Adam Smith, también creía que –como el egoísmo que en el mercado, deriva en un beneficio colectivo- la construcción de un código legal racional orientado hacia la satisfacción de las necesidades egoístas de los individuos, podría derivar en el bien común; creía pues en una ‘mano invisible’ que ordenara la sociedad (Collins, 1996: 137). Bentham incluyó pues, los supuestos del mercado para abordar temas diferentes a éste. Su propuesta buscaba: “...transformar la ética en una ciencia positiva de la conducta humana, ciencia que Bentham quería que fuera ‘exacta como la matemática’ ” (Abbagnano, 1974:1170).

Además de los autores reseñados, otros personajes relacionados con las incipientes ciencias económicas, como Thomas Malthus y David Ricardo defendieron

---

<sup>4</sup> En ningún momento, sin embargo, Adams postula que los beneficios derivados de tal cooperación deban canalizarse, en un segundo momento, con el único fin de la satisfacción egoísta. La *Teoría de los sentimientos morales* (Smith, 2004) muestra como ‘la decencia y el buen sentido’ son los frenos al egoísmo que impera en el mercado.

<sup>5</sup> Dejo para más adelante, la encendida polémica respecto a los límites precisos, si los hay, entre lo privado y lo público

el espíritu positivo y reformador del utilitarismo (*ibidem*). Este nexo profundo entre el utilitarismo y la economía fue una de las causas de la desaparición del primero, hacia finales del siglo XIX. La consolidación de la Economía como disciplina independiente, que recogió la estafeta de muchos de los supuestos defendidos por el utilitarismo, marcó el fin de tal tradición. De importancia capital, fue la maduración de la nueva disciplina, que llegó a ser considerada como una ciencia *positiva*, cumpliendo así de alguna manera, la esperanza enunciada por Bentham. Es en este punto que quisiera finalizar el tratamiento del tema, pues fue precisamente la institucionalización de la Economía en el campo de las Ciencias Sociales, uno de los aspectos fundamentales que determinaron su posterior influencia en la Ciencia Política. El prestigio logrado como una disciplina consolidada y poseedora de un estatuto de ‘ciencia positiva’, determinó que los economistas fueran incluidos de manera importante, en el cuerpo del gobierno estadounidense a principios del siglo XX. De las circunstancias que potenciaron la influencia que llegó a tener la Economía luego de la II Guerra Mundial, trataré en los siguientes apartados.

#### *Antecedentes norteamericanos*

El panorama global que marcó a la Ciencia Política Norteamericana, como consecuencia de la crisis del 29 y del conflicto mundial de los años cuarenta, jugó un papel definitivo en el fortalecimiento de la visión económica de la política. Estas influencias externas –que serán tratadas adelante– potenciaron la idea que, de manera interna y por su propia historia, se desarrollaba ya en los Estados Unidos sobre la relación entre Política y Economía. La atadura que el pensamiento político norteamericano tiene con su historia, es de la mayor relevancia, de ahí que se irán destacando aquellos aspectos que parecen tener influencia mayor, en la maduración de su particular forma de entender la política.

El primer aspecto que parece relevante, es el de su independencia misma y la construcción de su régimen político. Múltiples influencias lo conforman. Entre ellas destaca el puritanismo que imperaba en los inicios y el movimiento para eliminarlo, que es considerado como el verdadero inicio de la democracia norteamericana (Orozco, 1978: 21-23). Pero, el que me parece de mayor relevancia, es el de la búsqueda por eliminar la dependencia de la Metrópoli y de las relaciones con los modelos de regímenes europeos, que compartían con Inglaterra un esquema colonial y monárquico. La ruptura con estos modelos políticos, se vio apoyado por pensadores europeos que

enunciaban nuevas alternativas: Locke, Montesquieu, Milton, por citar sólo algunos, y que fueron retomados por hombres como Jefferson, Madison y John Adams (Orozco, 1978: 23). Por lo mismo, se fue construyendo en los Estados Unidos, una fuerte conciencia de singularidad, de unicidad. Esto no obstante las fuertes divisiones internas que existían, de manera singular, la que partía al Norte con el Sur.

El *Destino Manifiesto*, es una de las expresiones de esa conciencia que los diferenciaba del mundo y al mismo tiempo, que los proyectaba hacia éste. Por eso es que se pueden tomar como una vía de comprensión del pensamiento político norteamericano, las tendencias de expansión y contracción que como nación experimentaban (*ibid*: 11). Desde los *Sketches of the Principles of Government* de Nathaniel Chipman (1793), se observa una tendencia hacia la americanización del pensamiento europeo, donde lo que impera es el plegamiento "...a los principios del conocimiento útil" (*ibid*: 25). Pero progresivamente se va notando a lo largo del siglo XIX, un deseo de independencia de la influencia europea, potenciado –como adelanté– por la creciente presencia de los Estado Unidos en el panorama internacional.

Precisamente, el nacimiento de la Asociación Americana de Ciencia Política en 1903, estuvo marcado por el firme deseo de la autonomización de la disciplina de los marcos totalizadores foráneos, ya fueran extranjeros, ya de otros campos sociales (*ibid*: 89). A pesar de ese deseo, a la vuelta de los años es evidente que la influencia del pensamiento económico en su veta de la utilidad y el interés, jamás dejaron de impactar la práctica política norteamericana.

Ahora bien, ¿cómo fue el proceso de consolidación de la Ciencia Política en los Estados Unidos? Como se advirtió, es imposible separar la historia de la disciplina, de la del país en su conjunto. Por eso el impacto de la potencia económica norteamericana y su percepción de que el esfuerzo individual y el mercado juegan un papel central en el bienestar de la sociedad y sus miembros. Como un ejemplo de lo anterior, esta el influyente pensamiento de Benjamin Franklin que ya hacia 1758, amonestaba a sus coterráneos que se quejaban de los altos impuestos del gobierno británico, diciéndoles que si sólo esas fueran las cargas sería fácil pagarlas, pero "Estamos gravados doblemente por la pereza, tres veces más por el orgullo y cuatro veces más por la necesidad" (Franklin, 1988: 206). Por eso su emblemática sentencia a un joven aprendiz: "Recuerda que el tiempo es dinero" (*ibid*: 154). Esta percepción del mundo como un espacio para capitalizar económicamente los esfuerzos individuales, y la frontera entre ese esfuerzo y el reducido papel que el gobierno tiene en la construcción de la riqueza

social, determinaron que la función del gobierno estuviese permeada de esta ideología y la comprensión de su funcionamiento, también.

Ahora bien, esta visión se autorreforzó por el insólito peso que la economía estadounidense comenzó a tener en el mundo y el vigoroso papel de los agentes económicos –principalmente industriales- en la toma de decisiones políticas. Por eso es que en el siglo XIX y los comienzos del XX, existen estudiosos de la política norteamericana, que tienen una fuerte tendencia a poner como norte orientador al interés y por ende, recurrir al instrumental económico permanentemente.

En una rápida revisión, quisiera destacar algunos ejemplos. En primer lugar, están los trabajos de Francis Lieber sobre Ética Política, en los que busca darle a sus juicios un carácter científico al incluir la estadística como criterio metodológico. Asimismo, destaca que el esfuerzo para mejorar las técnicas de acopio de datos y elevarse de la mera recolección de información, derivó en la fundación del Buró de Estadística. (Orozco, 1978: 46). Un autor de la mayor importancia es Woodrow Wilson, que vincula Estado y Academia. Estudia el gobierno centrado básicamente en las variables económicas y tiene una gran preferencia por el estudio de los juegos de poder en el Congreso y el Senado, y básicamente en el estudio de los intereses que se enfrentan en los comités. De ahí sus asertos sobre el balance entre ideales y política práctica; buscar el ajuste entre el poder del gobierno y el de los individuos; servir a la libre competencia, controlando la competencia ilícita y los monopolios, en un entrono de creciente dominio de las corporaciones (*ibid*: 62-66).

Un caso más extremo de lo constituye William G. Sumner que es el representante más notable en Estados Unidos del pensamiento evolucionista de Herbert Spencer, hacia los años ochenta del siglo XIX. La mecánica de la vida económica y política es de tal naturaleza, que es evidente que el sistema industrial moderno es automático en su operación y sus partes están unidas por la fuerza impersonal de la oferta y la demanda, por tanto, lo que la ciencia aconseja es dejar la evolución social en manos de la competencia mercantil y el interés individual. Aunque se le opone Lester Ward y sus estudios de la cooperación en animales, el debate es en términos positivos y económicos. En esa época, William James pregonaba la idea de que las teorías deben ser de carácter meramente instrumental, por tanto, el pragmatismo debe ser la filosofía americana (*ibid*: 69-70).

Ya en el siglo XX, intensa relación entre vida social y economía es notable, tal es el caso de John Dewey que pondera la contribución permanente del movimiento

industrial a la moral, o el de Veblen, que sentencia el hecho de que los fines de los negocios han tomado la dirección de los fines en el gobierno (Orozco, 1978: 84, 77).

Un autor muy influyente de aquella época es Arthur Bentley. Buscando encuadrar el proceso político dentro del ámbito más amplio de la conducta humana, Bentley centra su atención en el gobierno y sus estructuras que sólo son definibles a través de los intereses que operan a través de éstas. Estos intereses, representan las demandas de grupos, que se incorporan al proceso político mediante los *lobbies*, donde el regateo es el ejercicio básico. Y como afirmaba en aquella época Abbott Lawrence Lowell: "...las funciones del negociante son tan indispensables a la vida económica como a la comercial, tan propias como honorables" (ibid: 98). Se ve pues, como se va perfilando la construcción de lo que posteriormente, con Anthony Downs, será llamado el mercado político democrático.

Alrededor de 1920, inicia el proceso de lo que José Luís Orozco llama 'La consolidación académica'. Charles Merriam es uno de los puntales de este proceso, simbolizando la transición entre el razonamiento teórico tradicional y la configuración científica. Llamen su atención poderosamente, las consideraciones estadísticas y el rigor del método científico naturalista, al grado de plantear la integración de los resultados de las Ciencias Sociales con los de las Ciencias Naturales (ibid: 116-122). Y como veremos adelante, el catalizador más factible para tal reunión, se da a través de la Economía.

Ejemplos de este pensamiento, son por ejemplo, la fundación en 1935 del Instituto Americano de Opinión Pública por George Gallup, con la idea de <<medir>> los juicios colectivos sobre temas del momento, o las arriesgadas propuestas de William Munro (1927), de reformar la Ciencia Política de sus lastres, semejantes a los de la física atómica e introducir nuevos paradigmas de corte semejante a los de la física cuántica.

Para finalizar, quedan dos autores en donde la construcción del nexo entre Economía y Política es ya de gran madurez. Elmer Schattschneider y George Catlin. El primero centra su trabajo en la influencia que en la política legislativa, tienen los grupos económicos. El núcleo de su propuesta, es que existe una conexión entre interés económico y conducta política y por lo tanto, las políticas son resultado de demandas efectivas sobre el gobierno, por estos grupos de interés. Y como dice Orozco: "El programa de esa 'interpretación económica de la política' hace pues alentar las expectativas de solidez científica..." (1978: 131), no obstante, la ilusión positivista del

refugio en los métodos naturalistas, acaba por desplomarse, como acertadamente Orozco pone en evidencia en *La pequeña Ciencia*. Respecto del segundo, Catlin (1927) contribuye un poco más, al enunciar la viabilidad de acercarse al acto político simple y primario, a través del prisma económico de la transacción de negocios, mediante los operadores de cooperación y competencia. Esto lo lleva a postular que si el hombre político se guía por el deseo de adquisición, el hombre político se guía por el deseo de poder; esto culmina la conversión de la arena política en un mercado de poder (Orozco, 1978: 138-139).

Es evidente en esta apretada exposición, como fue madurando la relación entre Economía y Política en el nacimiento de la Ciencia Política Norteamericana. Por eso hago un alto en este punto, pues con estos dos últimos ejemplos, quedan sentadas las bases para abordar las características de lo que definí, como el tránsito de la Economía a la Política y fundamentalmente, de la transformación del concepto de preferencia (o interés) al de obediencia. Previo a esto, se van a delinear las influencias que terminaron por fortalecer la presencia de reactivos económicos en el pensamiento político, cuando la maduración del *corpus* disciplinar en los Estados Unidos, quedó marcado por el esfuerzo integrador de Harold Lasswell.

#### *Contexto histórico mundial*

En este apartado voy a mostrar un panorama muy general, del escenario en el que se ubicaban los Estados Unidos en el periodo que va de principios de siglo a finales de la década de los cuarenta. Es importante rescatar de ese periodo, los elementos que parecen haber abonado el terreno de manera más directa, para la inclusión de las visiones económicas en la Ciencia Política.

Un primer hecho a destacar ocurre hacia 1913, año en el que los Estados Unidos irrumpen como la primera economía mundial. Su producción industrial era del orden de un tercio de la del mundo; casi la suma total de la producción de Gran Bretaña, Francia y Alemania (Hobsbawm, 1995: 104). Tal situación ocurre en el contexto de la maduración del capitalismo industrial a lo largo del globo, del cual se habían sentado las bases en el siglo XIX. Hubo un gran proceso de desarrollo tecnológico, administrativo y de infraestructura. Esta notable expansión, determinó un cambio en las principales

economías del mundo, de sociedades agrícolas y rurales, a urbanas e industriales; en Estados Unidos el paso fue especialmente dramático y veloz.

El dinamismo de esta transformación, origino la necesidad de buscar nuevos modelos de producción y administración empresarial. Entre estos destacan, la invención de la producción en serie por Henry Ford y la creación de la administración racional de las empresas por Taylor. Este hecho es de singular importancia para el tema que nos ocupa. En 1911 Taylor publico *The Principles of Scientific Management*, que fue de los primeros intentos para considerar la administración de las empresas sobre bases científicas, llevando la racionalidad económica de las empresas hacia el nivel de ciencia. El vigor de esta renovación determino así, el paso de la fabrica del siglo XIX, a la empresa del siglo XX.

La confianza que se estableció en los nuevos empresarios por el crecimiento mostrado, reafirmó su posición en al menos dos direcciones. En primer lugar, dado que el éxito comercial se dio en un contexto de desconfianza a las intromisiones del gobierno en el desarrollo de los mercados, no se veían razones para incrementar su intervención, no obstante la creciente complejización de la vida económica (Chevalier, 1983: 16). En segundo lugar, se fortaleció la confianza en las nuevas técnicas de administración empresarial, que posteriormente derivarían en la *Teoría de la Organización*, y que transformo todos los niveles; desde la administración hasta las relaciones con el personal.

En Europa inició en 1914, la Primera Guerra Mundial. El novel predominio de la economía norteamericana, encontró así una nueva circunstancia para la fortalecimiento de su dominio y por consecuencia para la continuación del *statu quo*, pues la guerra no tuvo mayores efectos en el proceso de consolidación. El precio que se obligo a pagar a los países perdedores como reparación, tras los Tratados de Versalles, fue señalado en ese entonces, por John M. Keynes en su obra *Las consecuencias económicas de la paz*, como un freno para la normalización económica de Europa y por lo tanto, del mundo capitalista en su conjunto (Hobsbawm, 1995: 105-6). Así pues, aunque todo parecía marchar de forma optima y en palabras del presidente Calvin Coolidge, en su mensaje al Congreso en diciembre de 1928, “Nunca el Congreso de los Estados Unidos, al analizar el estado de la Unión, se ha encontrado con una perspectiva más placentera que la que existe en este momento...El país puede contemplar el presente con satisfacción y mirar

hacia el futuro con optimismo”<sup>6</sup>, la realidad es que se avecinaba una crisis económica y política de dimensiones descomunales.

Dos aspectos destacan en el desplome de 1929: La gran asimetría entre el desarrollo de los Estados Unidos y el resto del mundo, determinaba que los primeros –a diferencia del periodo de dominio inglés- no necesitaran de los demás y por tanto, no velaran por su estabilidad financiera; por otro lado, la economía acusaba la incapacidad de generar una demanda suficiente para absorber la elevada producción (Hobsbawm, 1995: 106-7). La desestabilización que produjo la crisis del 29, origino una cadena de respuestas económicas, políticas y sociales en los Estados Unidos –que fue donde inició- y posteriormente, en los demás países alcanzados. Para los propósitos de este estudio, dos temas son relevantes para comprender la revaloración del pensamiento racional/utilitarista en el estudio de los fenómenos políticos.

Un primer gran tema es el papel del Estado frente a la Economía. Se había mostrado anteriormente, como dentro del pensamiento utilitarista-liberal y en la propia tradición norteamericana, las tareas que debía desempeñar el Estado, tendrían que estar reducidas a su mínima expresión, únicamente para vigilar la tranquilidad social que permitiera la coexistencia pacífica en la sociedad y los mercados, y vigilar asimismo, el cumplimiento de los contratos o sancionar su violación. La debacle del 29, origino un cambio en las expectativas del papel que los gobiernos habrían de tomar ante la situación. En Estados Unidos el tema fue de la mayor importancia. Las empresas que estaban en bancarrota, necesitaban de políticas que las ayudaran de manera directa y asimismo, la gente común también necesitaba ayuda directa. En este contexto, la presidencia de Franklin D. Roosevelt se caracterizó precisamente por el viraje hacia un papel más activo del gobierno. Se usó el gasto del gobierno para disminuir el desempleo y animar a la industria; debido a que esas políticas: “...llegaron a dominar el pensamiento de economistas y políticos, *ayudaron* a convertir la política fiscal expansionista en la idea nuclear de las políticas económicas liberales para varias décadas”<sup>7</sup> (Majone, 2001: 903). Si bien se señaló a Roosevelt de keynesiano, la necesidad lo obligo a actuar así, aun antes de conocer bien a Keynes (*ibidem*). Este es uno de los puntos en los que quiero hacer un énfasis particular: la influencia que tuvo la expansión del Estado a través de políticas más activas y el consenso entre políticos y economistas –como individuos- de la pertinencia de las mismas. El importante peso de

---

<sup>6</sup> Citado por Hobsbawm (1995: 92).

<sup>7</sup> El subrayado es mío.

los economistas en la burocracia gubernamental estadounidense, determinó de manera significativa, las características de la expansión de la actividad del gobierno en función de su formación profesional y por tanto, la componente racionalista en la elaboración de políticas se hizo presente.

Del otro lado del mar, la intervención del Estado, también había tomado cuerpo. Un primer lugar donde ocurrió, fue en la Unión Soviética. A través de los planes quinquenales, la economía planificada se desarrolló en el gobierno de Stalin. Desde luego que no hay que abundar sobre este tema de manera particular. Lo único que me interesa destacar, es que la URSS fue de los pocos países en donde no sólo no hubo efectos negativos, sino que se mostró un crecimiento sostenido a lo largo de los años treinta. El efecto que los logros de una economía de base marxista, tuvo entre los expertos liberales de aquellos años fue muy significativo y la planificación de la economía –vía la intervención estatal- fue adoptada en diversos grados por el mundo capitalista (Hobsbawm, 1995: 103-4). El otro lugar donde la intervención del Estado destacó de manera exitosa, fue en la Alemania Nazi. Los duros efectos que el Tratado de Versalles tuvo sobre Alemania, más la crisis del 29, derivaron en una situación económica muy complicada. A pesar de esto, el régimen de Adolfo Hitler fue el que se mostró más capaz de remontar la crisis y alcanzar un crecimiento notable y sostenido a partir de 1933.

En este paisaje se dieron las condiciones para la difusión de las ideas económicas de Keynes. Su propuesta rescataba varios de los supuestos mercantilistas, que implicaban una intervención más activa del Estado y que estuvieron sepultados desde Adam Smith; en la tercera década del siglo XX, las condiciones eran propicias para el renacimiento de esta óptica (Novelo, 1987: 16). Básicamente, Keynes argumentaba que para llegar al pleno empleo y reducir la desigualdad en la distribución de la renta, los gobiernos deberían generar políticas económicas activas, basándose en argumentos fiscales, monetarios y de planeación. Estas intervenciones buscaban incentivar la actividad económica y por ende el empleo; al mismo tiempo se buscaba apoyar a los más desaventajados mediante obras, servicios o complementos al ingreso de manera directa (*ibid*: 139-40). La publicación de la *Teoría general del empleo, el interés y el dinero* en 1936, fue muy demostrativo de cómo en el espíritu de la época – tal como se ha mostrado arriba-, se dieron las condiciones para la consolidación teórica de un papel más activo del Estado y un corrimiento de las bases de las políticas hacia la región económica.

### *Aspectos ideológicos*

Los enfrentamientos entre naciones no sólo se desarrollan en torno a temas específicos, como pueden ser los comerciales, los territoriales o los de reafirmación étnica, religiosa o política, sino que de estos mismos temas surge toda una estructura simbólica de justificación. La pretensión es mostrar y reafirmar como superiores –frente al otro y frente a uno mismo- los valores propios en torno del conflicto. La coyuntura que se dio en la época que va de la crisis del 29 al inicio de la guerra fría, muestra una gran batalla al nivel de las ideas. La intensidad de esta batalla, marco de manera indeleble al siglo XX.

En un panorama donde el liberalismo marchaba de manera más o menos tranquila, irrumpió la creación y consolidación de la Unión Soviética. El <<fantasma que recorría Europa>> comenzaba a materializarse en el cuerpo de una nación. La inquietud que despertó la posibilidad de una revolución mundial, paso del enojo -en los intentos de derrocamiento del régimen- al asombro –en la certeza de los logros de la URSS. Se tuvo que aceptar la existencia de un país socialista y la posibilidad de que más naciones se orientaran por los postulados del *corpus* marxista. La negación de los supuestos básicos de los sistemas liberal-democráticos: mínima intervención en el mercado por parte del Estado y participación electoral abierta a todos; presentaba a este país como una real amenaza. Sin embargo en la década de los treinta, la URSS estaba <<vuelta hacia adentro>>, obligada por la intensidad de la transformación que llevaba a cabo y al mismo tiempo, por el boicot impuesto por las economías capitalistas. Además para finales la década de los veinte, la potencia de la economía soviética era insignificante respecto de las principales economías capitalistas<sup>8</sup>.

La verdadera preocupación en esos años era con mucho, la consolidación del régimen nazi a partir de 1933, año en el que Adolfo Hitler resulto jefe del gobierno alemán. A diferencia de los soviéticos, los alemanes sí sufrieron una crisis económica devastadora. El régimen nazi fue capaz no sólo de neutralizarla sino de volverse la economía más dinámica de la época. Desde luego que su impresionante carrera industrial, es difícilmente separable de la conspicua organización política, social y cultural que nació con ese régimen. Los temas son de sobra conocidos: colectivismo irracional, exaltación de la raza, desprecio y supresión de los diferentes (con la

---

<sup>8</sup> En 1929, el peso de la producción industrial soviética era de sólo 5% del total mundial; hacia 1938 se había elevado a 18% (Hobsbawm, 1995: 103).

consiguiente expropiación de bienes), unificación de metas, eliminación del disenso democrático, centralización del gobierno y el Estado en la figura del partido, y finalmente, la subordinación de éste y de todos, al *Führer*<sup>9</sup>.

La tradición humanista y liberal se vio enfrentada con toda esta ideología, que peligrosamente, tomaba fuerza en el mismo corazón de los estados liberales. La percepción en algunos sectores, de que tal conjunto de valores y prácticas podía sacar a los países de la crisis en la que se encontraban, se bosquejaba amenazadora. Pero más grave aun, era la carrera armamentista que emprendió Alemania y su pretensión expansionista, no sólo de las fronteras, sino del cuerpo y el alma del fascismo. Los Estados Unidos, que salvo el tropiezo de 1929, tenían una gran confianza en sus instituciones y valores, encabezaron el esfuerzo de los aliados. La exacerbación de los valores del liberalismo fue la respuesta lógica a la magnitud del desafío. El sentimiento de amenaza era de tal intensidad que, de manera sorprendente, los llevo a aliarse con la Unión Soviética; su otro enemigo ideológico. La percepción del sistema político norteamericano, como el <<mejor>>, tuvo un impulso fundamental por la derrota de la Alemania Nazi, pero también por la reafirmación al final de la guerra, de saberse la potencia económica más importante del mundo de manera indiscutible.

La organización de todo el sistema norteamericano con el objetivo de ganar la guerra, <<inundo>> de ideología liberal cada rincón de la sociedad, potenciado por la progresiva confianza en la victoria. Aunado a lo anterior, el impacto real de la guerra en la población civil fue casi nulo, pues el escenario de las confrontaciones apenas si toco territorio norteamericano<sup>10</sup>. La victoria fue no sólo militar, sino política y en un modo importante ideológica; la reafirmación de los valores liberales frente al fascismo culminó con la instauración de un régimen democrático en lo que sería la ‘Republica Federal Alemana’. La oposición con: ‘Republica Democrática Alemana’, condensa el conflicto ideológico que viviría el mundo, desde el fin de la II Guerra Mundial hasta la caída del *muro de Berlín* y la desintegración de la URSS.

El escenario mundial presenciaria en adelante una batalla nunca realizada: la llamada ‘Guerra Fría’. Resultó claro al terminar la segunda conflagración mundial, que los Estados Unidos no estaban solos como potencia, pues la Unión Soviética a pesar de la catástrofe que enfrentó, fue capaz de consolidar su economía y expandir su área de

---

<sup>9</sup> Es inevitable la tentación de citar a Herman Göring: “¡No tengo conciencia! Adolfo Hitler es mi conciencia” (cit. en: Wolf, 2001:287)

<sup>10</sup> Las bajas militares de Estados Unidos en la II Guerra Mundial, se acercan a los 450,000 muertos; si bien es un número de víctimas lamentable, los totales en países europeos o el Japón, empuñan la cantidad.

influencia a gran parte de Europa Oriental. El discurso que generaban las bases teóricas derivadas de la literatura marxista, suponía la difusión de la revolución comunista a todo el globo; el mundo occidental se enfrentaba "...a las amenazas de un comunismo que aspiraba a la revolución mundial, y a la vez a la desorganización económica internacional" (Wagner *et al*, 1999: 47). En su papel de líder económico y militar del mundo capitalista, Estados Unidos nuevamente veía como lógica la reafirmación de sus valores democrático-liberales que lo había llevado hasta tal posición. Una primera estrategia de contención, la constituyó el *Plan Marshal* y posteriormente, la fundación de la *OTAN* en 1949 como parte de la alianza antisoviética con Europa Occidental.

No obstante tal percepción, Hobsbawm fundamenta de manera contundente que para Stalin y sus planificadores la expansión del comunismo no era un fin, pues tenían muchos problemas derivados de la guerra, la reconstrucción apremiaba y estaban conscientes de que el capitalismo, lejos de estar en crisis, gozaba de gran vigor (1995: 236-7). La desbocada carrera armamentista tuvo razones estratégicas y políticas obvias, pero el escalamiento ideológico de superioridad de un sistema sobre el otro, tiene según Hobsbawm, un origen peculiar. Dado que la Unión Soviética estaba en una posición defensiva y su política no dependía de decisiones democráticas, no había una gran presión para justificar de manera continua la posición ideológica en la posguerra, frente a una población imposibilitada para cuestionar. En los Estados Unidos, la cosa fue muy diferente. Precisamente, su contraposición con el régimen totalitario de los comunistas, fue la piedra de toque que incendió el escenario ideológico de manera intensa. En las elecciones de representantes populares, de gobernadores y en las presidenciales,

**"...el anticomunismo apocalíptico resultaba útil y, por consiguiente, tentador, incluso para políticos que no estaban sinceramente convencidos de su propia retórica [...] Un enemigo exterior que amenazase a los Estados Unidos les resultaba práctico a los gobiernos norteamericanos, que habían llegado a la acertada conclusión de que los Estados Unidos eran ahora una potencia mundial [...] la histeria pública facilitaba a los presidentes la obtención de las enormes sumas necesarias para financiar la política norteamericana [...] Y el anticomunismo era auténtica y visceralmente popular en un país basado en el individualismo y en la empresa privada..."**  
(*Ibid*: 238-9)

El fantasma del anticomunismo recorría los Estados Unidos. Personajes como Edgar J. Hoover o Joseph McCarthy, explotaron el sentimiento extendido en la

población y se desató una <<cacería de brujas>><sup>11</sup>. Las sospechas de simpatía comunista eran pagadas con la cárcel, el destierro o el descrédito; en el ámbito académico, cualquier influencia del pensamiento marxista (real o supuesta) podía acarrear la ruina de quien lo enunciaba<sup>12</sup>. En este denso ambiente se presentan pues, condiciones para que la explicación de los fenómenos sociales guarde semejanza con las teorías clásicas y neoclásicas sobre el mercado. Las simpatías con tales explicaciones eran obvias: tanto por la exaltación del sentimiento de superioridad frente al comunismo, como de los valores de libertad e individualidad, diametralmente opuestos al colectivismo y el historicismo<sup>13</sup>.

La presentación del contexto ideológico en el que se consolidó hacia 1951, la ‘ciencia de las políticas’, permite explicar una de las vetas del fortalecimiento de la visión económica. El modelo central: *el mercado político democrático*. Éste permitía desplegar los conceptos de utilidad o ganancia, en función de la búsqueda o mantenimiento del poder por los partidos y sus miembros, en la íntima relación <<mercantil>> que establecían con los votantes a través de las políticas: a mayor beneficio obtenido, mayor número de votos<sup>14</sup>. <<El capitalismo también era una forma de hacer política>>.

Sólo resta hacer un breve resumen de las condiciones académicas que explican por qué, la economía significó una de las bases para la consolidación de la Ciencia Política y en particular, en lo referente al tema de las políticas.

#### *Aspectos académicos*

El proceso que le dio a la Ciencia Política el estatus de *ciencia*, contiene algunos aspectos importantes para comprender la influencia que tuvo la Economía en este desarrollo y en particular, la inclusión del modelo neoclásico del mercado para la explicación de los hechos propios de la política.

Es de sobra conocido que la consolidación del método de conocimiento conocido como ‘método científico’ tiene sus orígenes en el Renacimiento, hacia los

---

<sup>11</sup> Una consecuencia de lo anterior fue la línea seguida por Lasswell en su propuesta para el análisis de las políticas, influenciada por la bipolaridad del mundo, “...caracterizado por la paranoia cataclísmica de la era nuclear, el macartismo y la obsesión del denominado mundo libre por la reconstrucción de la democracia” (Leon, 2004: 129).

<sup>12</sup> Charles Lindblom fue, en 1949, víctima de esta percepción; él mismo lo cuenta: “Cuando se publicó mi primer libro, *Unions and Capitalism*, en el que argumento que existe un conflicto o desavenencia entre negociación colectiva y capitalismo, pero sin argumentar alguna solución, algunos críticos me colocaron en el campo anticapitalista, y uno de ellos aconsejó a los lectores que leyeran todos los años mi libro y los escritos de Marx para que no olvidaran quién era el ‘enemigo’ ” (Lindblom, 1999: 50).

<sup>13</sup> “Eran los años de la tensa guerra fría, que provocaban ‘la crisis persistente de la seguridad nacional’, ‘la urgencia de la defensa nacional’ y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar, difundir y realizar los valores de la dignidad humana, la democracia, el libre mercado, amenazados por la propuesta totalitaria del comunismo.” (Aguilar, 2000: 39).

<sup>14</sup> Como lo plantea Anthony Downs (1973; 2001).

siglos XVI y XVII. Dos aspectos se tienen como imprescindibles para su consolidación: la aparición de un pensamiento <<desencantado>> de las explicaciones tradicionales y la búsqueda por lo tanto, de explicaciones basadas en la lógica y en las evidencias empíricas, es decir, racionales; en segundo lugar, el establecimiento de una comunidad de individuos perdurable en el tiempo, que concuerde con tal método y revise las explicaciones con el ánimo de mejorarlas con base en el mismo código (Collins, 1996: 5 y sigs.).

La evolución y consolidación de las comunidades científicas, se dio de manera temprana en las ciencias naturales. Los individuos interesados en ellas pudieron insertarse en los viejos moldes de las universidades medievales y por lo tanto, tener recursos y reconocimiento social que les permitían llevar a cabo su labor con tranquilidad y seguridad<sup>15</sup>. La utilidad de la ciencia en el conocimiento de la naturaleza, probó rápidamente su eficacia y el impresionante salto que se produjo en la revolución industrial da cuenta de ello. Las disciplinas sociales quedaron un tanto rezagadas. Las condiciones para la enunciación de explicaciones abstractas sobre la sociedad, no se dieron al parejo de las que habían para abordar los fenómenos estelares, de los cuerpos o de la química<sup>16</sup>.

El ascenso al estatus de *ciencia* dentro de las disciplinas que estudian a la sociedad, arrancó en el siglo XVIII y concretamente en la Economía. Desde Quesnay y los fisiócratas, hasta Adam Smith, la atención de ciertos públicos especializados comenzó a despertarse, por la utilidad que producía el estudio y la aplicación de la Teoría Económica. Básicamente, los gobiernos y los círculos intelectuales empezaron a consumir los productos provenientes de la nueva disciplina. Este primer despegue de una disciplina social, tuvo en la institucionalización de la educación en la Alemania de finales del siglo XVIII, un segundo impulso fundamental.

En el marco de inculcar obediencia al Estado y fortalecer su burocracia, en Prusia principalmente, se planteó un sistema de educación gratuita y obligatoria para amplios sectores de la población. Los maestros eran egresados de las <<viejas universidades>>, con lo que se le dio una nueva importancia a la formación

---

<sup>15</sup> A pesar de casos como los de Galileo o Servet, en general las explicaciones de las ciencias naturales crearon pocos conflictos en comparación con la utilidad que aportaron de manera casi inmediata; nunca se vieron envueltas en los conflictos ideológicos de alta intensidad que se producían en las ciencias sociales.

<sup>16</sup> Una de las probables razones es que los primitivos <<científicos>> eran humanistas asociados a las cortes, cuya misión era la de amenazar a los presentes con las virtudes que poseían. Las <<maravillas>> científicas que presentaban, entretenían mejor a más público, que las disertaciones u opiniones que requerían de espectadores mejor preparados. La concurrencia de esta circunstancia, con el acceso a las universidades y la probable utilidad militar de las nuevas tecnologías determinó el retraso de las ciencias sociales (Collins, 1996: 12-3).

universitaria, que además permitía encontrar un modo estable de vida; la matrícula universitaria aumentó notablemente (Collins, 1996: 22-3). Esta revolución determinó que hacia finales del siglo XIX, las universidades en Alemania alcanzaran el liderazgo mundial en casi todas las ramas del conocimiento académico (Collins, 1996: 22-23). La influencia de estas instituciones, determinó un modelo institucional que fue copiado por toda Europa, pero que tuvo influencia determinante en los Estados Unidos, con la fundación en 1876 de la Universidad Johns Hopkins "...como una réplica explícita de la escuela alemana para graduados" (Collins, 1996: 24). Tal modelo se propagó a otras instituciones como la Universidad de Harvard o a la Universidad de Chicago, fundada en 1892<sup>17</sup>. Al parejo de la consolidación del modelo alemán, en otros países este proceso también avanzó notablemente: baste destacar el fortalecimiento de la escuela positivista francesa de Comte y Durkheim, en oposición al sesgo más <<romántico>> de la sociología subjetivista alemana. En este orden de ideas, cabe mencionar que siendo el conjunto de economistas los que primero se diferenciaron como comunidad, tuvieron hacia 1870 una gran revolución: el surgimiento de la escuela neoclásica. Este suceso es notable, pues "...desechó los conceptos 'clásicos' tradicionales y los substituyó por un análisis más técnico y matemático de la utilidad marginal y el equilibrio general en el mercado" (*ibid*: 30); se llegaba finalmente al ideal formulado por Bentham casi dos siglos atrás: la creación de una ciencia 'tan exacta como la matemática'. La atractiva posibilidad que brindaba la Economía, de fundir las ciencias naturales y sociales en una unidad, fue el faro orientador de muchos investigadores que trataron de emular los métodos y los resultados de los economistas; como dice Wagner: "Cuando a finales del siglo XIX se hicieron intentos en el sentido de proponer la sociología como ciencia de la sociedad, y las ciencias políticas como el conocimiento profesional del administrador, ya estaba bien establecido el discurso de las ciencias económicas" (Wagner *et al*, 1999: 44). En ninguna otra parte fue tanta su influencia, que como en el proceso de desarrollo científico norteamericano<sup>18</sup>.

Entrando de lleno en el siglo XX, un dato relevante que podemos observar, es la fundación de la Asociación Americana de Ciencia Política en 1903. En esos años, como mencioné antes, se daba un proceso de industrialización y urbanización muy intenso en

---

<sup>17</sup> "El país [EUA] tenía novelistas y poetas desde tiempo atrás, pero su impacto en el escenario mundial de la ciencia y el saber académico data de la época que adoptó como suya la revolución universitaria de Alemania" (Collins, 1996: 25).

<sup>18</sup> No está de más aclarar que omití intencionalmente, muchos detalles de la profesionalización en las ciencias sociales, por la necesidad de fundamentar lo que anuncié al principio: que las circunstancias académicas e institucionales a principios del siglo XX en los Estados Unidos, marcaron que la Economía tuviera una influencia decisiva en la consolidación de la Ciencia Política y por tanto, que muchos de sus supuestos fueran incorporados.

los Estados Unidos, así que había en el ambiente, la necesidad de consolidar un modelo de gobierno que fuera capaz de responder a las nuevas condiciones, de acuerdo al espíritu occidental: ilustrado y basado en la razón. Sin embargo, faltaban algunos años para que la Ciencia Política llegara a ese nivel. En aquel tiempo los politólogos estaban divididos en dos corrientes principales: una subjetiva-ideológica, que pretendía argumentar normativamente los cambios o reformas necesarias para lograr el mejor gobierno o políticas; y la otra, que era la objetiva-institucional, se ocupaba de explicar las estructuras institucionales del Estado desde un punto de vista influenciado por el Derecho (Batlle, 2001, 10-1).

Había no obstante una desconexión entre los proyectos nacionales de gran alcance y el papel que las Ciencias Sociales podían jugar en ello. Un timbre de muestra lo constituye la Universidad de Chicago, donde los programas de investigación eran desarrollados por investigadores desinteresados con fondos propios o financiados por patrocinadores filántropos y cuyo principal interés, residía en estudios de comunidad y locales (Wittrock *et al*, 1999: 114-5). El esfuerzo intelectual de personajes particulares, no consiguió al inicio, una institucionalización de las universidades como centros de docencia, investigación e influencia política de alcance nacional<sup>19</sup>.

Para los economistas la situación era un tanto diferente. La Asociación Americana de Economía había sido fundada en 1885 y como se vio arriba, el paradigma neoclásico ya era el influyente. La consolidación de su comunidad científica les permitió llegar de manera más temprana al gobierno, como expertos con capacidad de opinión; este fenómeno se dio desde la Primera Guerra Mundial (Wittrock *et al*, 1999: 81). Mientras la Ciencia Política luchaba por fortalecer su identidad y sus métodos de investigación, los economistas se incorporaron de manera franca y al mismo tiempo, empezaron a producir conocimiento especializado para su utilización desde el gobierno; como se mostró anteriormente, el pensamiento keynesiano fue un apoyo importante en esa dirección.

Dado el panorama tan general que he venido bosquejando, es que llegamos a la II Guerra Mundial. Tal fenómeno representa un punto toral en la participación de la Ciencia en el diseño, planificación y previsión de fenómenos sociales. La conjunción entre industria y gobierno que supone una guerra nacional, abrió la puerta al desarrollo de toda una serie de herramientas cuyo objetivo final era obtener el triunfo frente a las

---

<sup>19</sup> Tesis que presenta Wittrock *et al* (1999: 113) como el principal problema de la implantación del modelo alemán en EU, citando a Peter Manicas en su obra *A History and Philosophy of the Social Sciences*.

potencias del eje. La larga tradición de las ciencias <<duras>> como la Física, la Química y las Matemáticas, definió la generación de gran confianza por sus juicios en este esfuerzo. Nuevas herramientas como la Investigación de Operaciones, que constituían un poderoso conjunto de instrumentos cuantitativos, servían para determinar movimiento de tropas, patrones de bombardeo y administración de suministros (De León, 1999: 138-9). La participación de expertos en estos campos permitió la colaboración de muchos profesionales simultáneamente. Surge así, en 1944, la obra de John Von Neuman (matemático) y Oskar Morgenstern (economista) *Game Theory and Economic Behaviour*. El planteamiento general se desprende de la insatisfacción de las explicaciones de la teoría económica tradicional, a las interacciones estratégicas de los individuos y a la posibilidad de formalizarlo de manera cuantitativa (Herrera, 2000: 741). Se trato pues de modelar, desde las ciencias <<duras>>, problemas de las ciencias sociales<sup>20</sup>. La influencia que produjo este trabajo, en un inicio en el campo de las estrategias militares, se expandió de manera veloz a través de espacios reservados a las ciencias sociales tradicionales. Así, la Economía se anotaba un punto más, en la delantera que llevaba sobre las demás ciencias humanas: había construido un puente muy importante entre el análisis puramente numérico y los fenómenos sociales; lo que Charles Merriam había anhelado. Se consolidó la transición de los intercambios económicos a los políticos que ya Schattschneider y Catlin habían iniciado; lo mismo sucedió con la transición entre las formas de elección individual y las colectiva<sup>21</sup>.

Al terminar la guerra y en la euforia de la victoria, pero al mismo tiempo, por el compromiso para la reconstrucción de Europa Occidental, se inicio un esfuerzo de institucionalización del conocimiento producido en la época. Dos vías un tanto contradictorias caracterizaron a la Ciencia Social de la posguerra: por un lado "...la fe y la confianza puestas en el enfoque técnico, produjeron la idea de que la visión positivista debería ser aplicada a problemas sociales" (Arellano, 1996: 342); por el otro lado, en 1947, "...la responsabilidad del gobierno al fomentar la investigación científica fue reconocida al crearse la Fundación Nacional de las Ciencias [...] Las Ciencias Naturales, en especial la Física, se encontraron a la vanguardia de las deliberaciones. *Se consideró dar apoyo a las Ciencias Sociales, pero éste no fue*

---

<sup>20</sup> "No obstante esperamos conseguir una auténtica comprensión del problema del intercambio, estudiándolo desde un enfoque totalmente diferente; es decir, desde la perspectiva de un <<juego de estrategias>>". Von Neuman y Morgenstern *cit. en*, Davis (1986: 15)

<sup>21</sup> Al cabo de 15 años, un caudal de trabajos que relacionaban Economía, Teoría de Juegos y Elecciones individuales y colectivas, inundaban el campo de la Ciencia Política

*incluido en la legislación...*”<sup>22</sup> (De Leon, 1999: 139). Como se ve, las disciplinas humanas –excluyendo a la Economía- estaban frente a una situación complicada. Había por primera vez en el gobierno de los Estados Unidos, un interés <<de Estado>> para aplicar la ciencia en la resolución de los nuevos problemas sociales, surgidos del proceso de modernización nacional y simultáneamente, de la condición de potencia mundial que impuso cargas adicionales a la política norteamericana<sup>23</sup>. Pero paradójicamente su apoyo se daba sólo para aquellas disciplinas que tenían la <<forma>> de las ciencias naturales. Los individuos dedicados a la ciencia social, los programas de investigación y los centros universitarios, se vieron fuertemente animados y presionados, para reflexionar sobre las bases y los métodos de investigación a partir de los cuales obtenían sus resultados: la presión fue pues, hacia la *positivización*. Nuevamente, la Economía aparecía en el escenario: ahora como uno de los posibles puentes para lograr el reconocimiento de otras comunidades y la validación de los resultados obtenidos, como *verdaderos*<sup>24</sup>.

Mencioné al inicio, que el objetivo en esta sección era mostrar aspectos relevantes, del proceso que culminó en la consolidación del paradigma del mercado como modelo explicativo de la política. Si bien fue una rápida mirada, quiero destacar las siguientes ideas. En primer lugar, que en el mismo germen de la teoría económica, la percepción del fenómeno del intercambio como motor de la sociedad, está firmemente atado a la condición humana<sup>25</sup>. Sin embargo, por las circunstancias del desarrollo histórico de la ciencia, la forma económica de los intercambios se convirtió en el modelo *base* a partir del cual juzgar otros fenómenos sociales, ignorando otros tipos de intercambios donde no media la ganancia económica y sí, consideraciones de otra índole. En todo caso, el Utilitarismo sentó las bases de la primera percepción con lo cual, el aspecto económico de los intercambios se convertiría en el criterio casi único para entender los fenómenos políticos.

En segundo lugar, la construcción a partir del mercado, llevó a un desarrollo individualista de los modelos de sociedad, donde la cooperación es un residuo de la

---

<sup>22</sup> El subrayado es mío.

<sup>23</sup> Como reconoce Guy Peters, la posición de los Estados Unidos como potencia mundial, también forma parte de los elementos del ambiente en la formulación de políticas públicas (1999: 18-9).

<sup>24</sup> En este ejercicio, la contribución del pensamiento foucaultiano es importante. Destaca de su obra *La verdad y las formas jurídicas* (1999: 13-8), la idea de que en un dominio de saber, donde se produce conocimiento y conceptos de verdad, hay una profunda influencia de las prácticas sociales y las estrategias de poder dentro de dicho dominio. En las tres líneas elegidas, hay elementos que apoyan esta tesis y muestran como los individuos concretos, se vieron fuertemente influenciados para desarrollar, sobre convenciones aceptadas de manera legítima y políticamente dominantes, sus aparatos de construcción de saber.

<sup>25</sup> De acuerdo a la nota que referí de Adam Smith.

maximización egoísta de la ganancia y carece de existencia independiente; la ‘mano invisible’ se convirtió en la explicación <<mágica>> a las fuerzas que cohesionan a los grupos humanos. En ese contexto, los gobiernos y sus políticas debían seguir el camino de la menor intervención, buscando sólo vigilar el cumplimiento de los contratos y propiciar un entorno de paz para el desarrollo de los mismos. La peculiar naturaleza de organización social de los Estados Unidos, que animaba como ninguna otra la búsqueda de ganancia a través del esfuerzo personal y el impresionante éxito que lograron, fue un suelo fértil para tal consolidación.

Como tercer punto, aparece la profesionalización de las Ciencias Sociales. La Economía, por su naturaleza <<híbrida>>, capaz de incorporar varios aspectos de las ciencias positivas de manera más eficiente que cualquiera otra ciencia humana, abanderó la vanguardia de dicho proceso y por consiguiente, reforzó la tendencia de aceptar el modelo de intercambio de mercado como el *tipo* más adecuado, en la explicación de fenómenos políticos.

La confluencia de la comunidad científica de economistas, con el grueso de circunstancias que se dieron en la primera mitad del siglo XX en los Estados Unidos, determinó un giro en el papel que el Estado debía jugar en la sociedad y por ende el de los alcances de las políticas de los gobiernos. Tras la crisis del 29, fue necesario repensar ese papel y esos alcances. La industriosa sociedad norteamericana de aquellos años, veía no obstante con desconfianza ese nuevo papel. Era pues de esperarse, que hubiera un ambiente propicio para formas ‘económicas’ de hacer política: satisfacía las necesidades de la sociedad norteamericana y los requisitos del estatus de conocimiento científico. De manera sorprendente, la batalla ideológica con el fascismo y posteriormente con el comunismo, reforzó ese ambiente propicio a los modelos liberales. Por tanto, y este es el último punto, la *construcción* de modelos de explicación de la vida política a través del modelo neoclásico de la economía, tenían un terreno fértil para desarrollarse: nacía el ‘mercado de la política democrática’.

No es la intención plantear aquí, la idea de la <<necesidad>> de que surgiera tal modelo. Lo que busqué mostrar, es la relación entre un conjunto de circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas, que enmarcan la aparición de los modelos de intercambio en las explicaciones políticas y por qué eligieron una vía tan cercana a la Economía. Tal pretensión irá tomando cuerpo, en la medida que vaya presentando a los autores escogidos. Con esto quiero decir, que la forma que toma el concepto de poder en los modelos de intercambio político a presentar, tiene una relación significativa con los

entornos espacio-temporales y por lo tanto, las modificaciones sufridas no son sólo una función interna del desarrollo del modelo, sino que aparece el matiz que les agrega el contexto.

## 2.- Anthony Downs: Una teoría económica de la democracia ¿y del poder político?

El panorama desplegado en el apartado anterior, es el preámbulo adecuado para presentar la obra influyente y sugerente de Anthony Downs. En un legado que es ya considerado <<clásico>>, este autor emprende un esfuerzo muy interesante para explicar, mediante herramientas provenientes de la Economía, las interrogantes que surgen de la vinculación entre la actividad gubernamental y la opinión que tal actividad produce en los ciudadanos. La manifestación de esta última, la ve situada básicamente en regímenes democráticos, es decir, donde la conformidad o no con el efecto generalizado de las políticas de un gobierno específico, se pone de manifiesto de manera eficiente, a través de elecciones libres y universales.

La tarea primordial con la que se compromete Downs (1973, 2001), es la de formular una teoría de la decisión en los gobiernos democráticos, donde permea la racionalidad individual, enmarcada, sin embargo, en la incertidumbre. Se ve pues el fuerte aire de familia que comparte con la tradición racional/utilitarista que viene desde Adam Smith. La hipótesis principal en estas dos obras, "...afirma que *los partidos de las democracias* se comportan de manera análoga a la de *los empresarios de las economías lucrativas*. Para conseguir sus fines privados formulan las políticas que, a su juicio, les reportarán *mayor número de votos*, lo mismo que los empresarios producen

los productos que, a su juicio, les rendirán *mayores beneficios*”<sup>26</sup> (1973: 318). Aquí un alto.

Recordemos que la obra fundamental de Downs *Teoría económica de la democracia*, la publicó en 1957<sup>27</sup>; está pues inmersa en el espíritu de época, que animó a muchos trabajos, para emprender la ruta de buscar analogías entre la Economía y la Política. El establecimiento de lo que constituye *el mercado político democrático*, donde <<ofertan>> los partidos políticos, se cierra con el otro participante de dicho mercado: el ciudadano. Su papel en el análisis de Downs, reside en *elegir* mediante la emisión de un voto, qué clase de gobierno quiere para sí. La brújula que le orienta en sus elecciones es la renta de utilidad, que percibe como beneficio individual y que se desprende de las políticas del partido en el gobierno o en su defecto, de las políticas que promueven los partidos de oposición para llegar al gobierno. Se establece así, la lógica del intercambio en este peculiar mercado: por un lado los partidos políticos, por el otro, la ciudadanía; el medio de cambio: votos por políticas<sup>28</sup>. Puestas las bases de este mercado, lo que lo animará será fundamentalmente la búsqueda del beneficio individual; la lógica en los intercambios será la maximización de la ganancia o la minimización de la pérdida; teoría económica pues.

El presente capítulo se divide en dos partes. La primera es un recuento de los argumentos y los mecanismos articuladores que se observan en los intercambios entre partidos y ciudadanos. Se busca desmenuzar los elementos más importantes y los márgenes de maniobra que tiene cada actor en la búsqueda de su <<ganancia>> particular. Dado que el motivo de este trabajo es analizar el ejercicio de poder político, que surge en los intercambios asimétricos y *desde* el punto de vista del gobierno, me enfocaré principalmente en los argumentos que ponen en evidencia, las asimetrías que pueden aparecer en el escenario y que posibilitan al gobierno tal ejercicio. Cuatro serán las aristas en torno a las que desdoblaré la propuesta: el modelo de *individuo* y sus implicaciones; la *racionalidad* que les permite actuar; el marco *normativo* que constriñe sus actuaciones; y la naturaleza de los *intercambios* que se realizan, cuando los individuos se articulan de manera colectiva.

---

<sup>26</sup> Los subrayados son míos.

<sup>27</sup> Con unos meses de antelación, había publicado un artículo donde exponía las ideas generales: *Teoría económica de la acción política en una democracia* (2001).

<sup>28</sup> En principio se tomará el concepto de ‘política’ o ‘política pública’, como una decisión o conjunto de decisiones tomadas por un actor político, considerados los medios y los fines, y que tiene la capacidad de tomar tal decisión con vías a su implementación (Buendía, 1998: 5). El actor político en el caso de Downs es claramente el gobierno. No obstante, el carácter de *lo público* en una política está sujeto a un gran debate, en virtud de que existen muchos actores *no gubernamentales* en la actualidad, cuya capacidad para tomar decisiones que influyen aspectos del interés público, también pudiera caracterizar tales decisiones, como *publicas*.

A lo largo del análisis, destacará la diferencia que marca Downs entre los postulados originados en la Economía Neoclásica y su propio punto de vista: que incorpora el *costo* de la información para elaborar decisiones; que considera el límite temporal para tomarlas; y que asume la existencia constante de incertidumbre, dada la imposibilidad de hecho, de saberlo <<todo>> y decidir lo absolutamente <<mejor>>. La otra gran diferencia respecto de sus antecesores economistas, es la renuncia de pensar al gobierno como una organización que tiene la misión de maximizar el bienestar social. No lo concibe como una entidad despersonalizada, sino como un conglomerado de sujetos cuya motivación fundamental son las rentas *individuales* derivadas de su actividad *colectiva*: poder, prestigio, renta monetaria. Los esfuerzos por mantenerse <<ahí>>, los compele a elaborar políticas que agraden a la mayoría y resulten en su reelección o la de su partido. La función social que resulta, es producto de la *mano invisible*, ya enunciada por los utilitaristas.

La segunda parte del capítulo atacará de lleno la relación que se puede extraer de las tesis de Downs, entre *intercambio* y *poder político*. El argumento que permite esta suerte de interpretación, es en principio muy simple: para el autor, las políticas del gobierno consisten en bienes indivisibles (públicos)<sup>29</sup> que son dados a los ciudadanos, con el fin de aportarles alguna renta de utilidad (a corto o largo plazo), de suerte que voten por su reelección; trata entonces de producir una conducta determinada en los individuos, es decir, ejercer el poder<sup>30</sup>. Esta modificación de la opinión y/o conducta en los votantes, ‘que de otro modo no harían’<sup>31</sup>, se centra *únicamente* en el voto. Sin embargo, el ejercicio de los recursos y facultades de gobierno, mediante políticas públicas, no solo supone la asignación de rentas de manera directa. El bien público, en el acto de su apropiación, también modifica las conductas y percepciones de los ciudadanos; en incontables ocasiones, es tal modificación, la esencia misma del bien aportado. No obstante que Anthony Downs sabe de tal aspecto, lo soslaya<sup>32</sup>. Su objetivo no es indagar si el gobierno ejerce o no el poder al desarrollar su actividad, sino el efecto de esa actividad en la percepción de la renta de utilidad en los ciudadanos y en el

---

<sup>29</sup> En sentido estricto, el concepto de ‘bien público’ no existe en Downs. Define más bien, los bienes colectivos, como aquellos de los que se beneficia cualquier ciudadano, es decir, que los beneficios son *indivisibles*; de ahí su uso de: ‘bien indivisible’ (1973: 183). Parte con esto de la idea que los bienes que se apropian individualmente, pertenecen al terreno de la Economía; de lo privado. Consecuencia de lo expuesto es que su concepción de lo público/privado, recoge la división clásica entre lo económico y lo gubernamental.

<sup>30</sup> En esto está de acuerdo Downs (como lo apunté arriba), pues dentro de las rentas individuales de participar en un gobierno, está el ‘ejercer el poder’, mediante políticas.

<sup>31</sup> Recupero aquí la definición de Robert Dahl sobre el poder, que se presentó en la Introducción.

<sup>32</sup> Más adelante citaré sus opiniones, respecto del incentivo a ciertas actividades o desaliento de otras, en función del ejercicio de recursos públicos.

voto de las mayorías. Así, mi primer interés versa sobre los aspectos implícitos que el aporte de bienes públicos, que derivan en *conductas de apropiación*. Versa pues, sobre la relación entre intercambio y poder político, que la obra de Downs, a partir de la base de un mercado político, supone.

El otro aspecto fundamental, que se extraerá de la fértil obra del autor, es el análisis que realiza para explicar la formación de una mayoría. Al suponer actores puramente racionales<sup>33</sup> que buscan un beneficio individual, plantea que la gran interrogante es saber si una política les beneficia o les perjudica: el corazón de tal interrogante está en la información. Si una mayoría de ciudadanos sabe de los beneficios que le aporta un gobierno, votará por éste. En contraposición, el gobierno, *debe* saber, en la medida de lo posible, si una política causará un efecto favorable en la mayoría. Downs desarrolla una serie de razonamientos que involucran estos dos ámbitos y cuyo límite analítico, es el momento en que se emite el voto. El proceso que presenta, contiene las fases a través de las cuales los ciudadanos y el gobierno, buscan enterarse de los posibles cursos de acción del otro y tomar decisiones que deriven en su beneficio individual: el gobierno proponiendo políticas ‘rentables’ a las mayorías y los ciudadanos votando o no, por la reelección del gobierno. Lo que específicamente me interesa es el aspecto exitoso de una política. Según Downs, el gobierno tomará decisiones con las cuales la mayoría esté de acuerdo<sup>34</sup>; esto es lo racional para ambos actores y de manera adicional, lo legítimo en una democracia. El aspecto que se quiere resaltar -los efectos *intencionales* en el comportamiento o actitudes de la ciudadanía derivados del aporte de bienes públicos gubernamentales, o sea el ejercicio de poder mediante intercambio- tiene como eje central, la idea de que la aceptación de dichas políticas, se dará en función de que la mayoría considere que la modificación que se le plantea al individuo, que de otro modo no haría, representa a corto o a largo plazo un aumento en su renta. Como se ve, la <<obediencia>> derivada de las políticas de gobierno, es equiparable a la idea de manifestación de <<preferencia>> de las políticas mediante el voto. Preferencia y obediencia, estarán en las democracias, atadas a la obtención de una renta individual que se agrega en una mayoría. No soslayo aquí, ni Downs lo hace, la posibilidad del uso de la fuerza o de algún otro medio para lograr la

---

<sup>33</sup> Al desglosar los postulados de Downs, mostraré en qué estoy de acuerdo con su utilización del *tipo* racional, que él reconoce como un modelo de hombres artificiales no verificable en la compleja realidad y por otro lado, qué aspectos del tipo me parecen discutibles.

<sup>34</sup> Para Downs, hay varios tipos de mayorías: según campos temáticos específicos, según el interés de los individuos, que pueden conocerse con métodos de información, y la ‘mayoría’ como tal, que es la que se expresa en una elección mediante el voto.

obediencia. Lo que quiero resaltar es que si una política brinda cierta renta de utilidad a la mayoría, pero no la quieren aceptar ciertos grupos de individuos –por infinidad de razones-, la coerción aparece como una herramienta factible y por ser apoyada por la mayoría, incluso legítima. Sin embargo, si una política busca ciertos efectos que no dan beneficios ni a corto ni a largo plazo a la mayoría, su imposición por la fuerza es ilegítima, antidemocrática y políticamente inviable. Este razonamiento, coincide con la hipótesis principal de Downs que señalé arriba: que las políticas de un gobierno irán en la dirección de maximizar los votos, por lo tanto, las decisiones para producir efectos en los ciudadanos en un régimen democrático, serán con el objetivo de maximizar votos y *tenderán* a ordenar aquello que la mayoría de los ciudadanos considera rentable *obedecer*.

Las influencias del pensamiento económico en la comprensión de los fenómenos de poder, tiene varios aspectos rescatables. No obstante, otros resultados no son tan afortunados. Hay consecuencias implícitas en las tesis de Downs, que aportan elementos para el estudio de los fenómenos de poder, sin embargo, no estoy de acuerdo en otras de las implicaciones y en los apartados por venir, iré marcando las distancias que considero pertinentes. En cierto sentido, las reservas con su pensamiento, derivan de lo cercano que se encuentra de la teoría económica<sup>35</sup>. A pesar de la advertencia que hace al inicio de sus trabajos, en el sentido de que su planteamiento es una tipología artificial no verificable, hace pocos intentos por superar las limitaciones que su herencia económica le legó. No tiene por consiguiente nada de extraño, que debido al tratamiento que hace de los temas, quede Downs incluido en este capítulo titulado “La ortodoxia”. Su visión aparece como la de un economista mirando los fenómenos políticos y tratando de explicarlos con sus modelos y sus técnicas. En virtud de lo anterior, es que se puede caracterizar su paso de la Economía a la Política, como un *transito*. Pues lleva el concepto central de un lado a otro, casi sin ninguna adecuación. Únicamente busca los comportamientos políticos, que se ajustan al modelo de comportamiento racional. Aclara que no los considera únicos, pero los demás, están fuera de su interés.

Sería un exceso criticarlo duramente por ello, pues como mostré en la sección anterior, las condiciones en las que desarrollaba su actividad académica, animaban la

---

<sup>35</sup> De de las grandes reservas que tengo, es la convergencia de Downs con la escuela que se conoce como *Rational Choice*, donde es una de las bases más importantes. Debo recordar, que lo que interesa aquí son los efectos de los modelos de intercambio en el ejercicio del poder político; en ese sentido <<seguiré>> a Downs en las consecuencias de sus argumentos. Sin embargo, las objeciones que tengo respecto de la conducción de los supuestos racionales hasta sus últimas consecuencias, irán quedando de manifiesto a lo largo del texto y de manera más tajante, en sus conclusiones.

inclusión del pensamiento económico hacia la Ciencia Política: es Anthony Downs un pionero y por ende, son comprensibles sus tropiezos en un territorio virgen y accidentado. Es evidente su esfuerzo de <<despegarse>> de la forma de razonar, que refiere de los autores con los que dialoga. A mi parecer, es este aspecto el que le brinda la riqueza teórica para abordar los fenómenos con una visión novedosa; paradójicamente lo <<nuevo>> de su pensamiento, lo marca como un ortodoxo dentro de la ‘Economía Política’<sup>36</sup>, pues eran apenas los primeros pasos. Los autores que trataré en el siguiente capítulo, recuperan varios de sus supuestos y corrigen las deficiencias: conforman la visión que llamé “La heterodoxia”.

### El modelo para la democracia

Como señalé arriba, Downs pretende desarrollar un modelo para entender el comportamiento del gobierno a través de la teoría económica, que presenta respecto de sus antecesores un punto de novedad: “...cualquier pretensión de formular una teoría de la acción gubernamental que *no discuta los motivos de quienes dirigen el gobierno* debe ser considerada *incoherente* con el cuerpo principal del análisis económico”<sup>37</sup> (2001: 95). En este manifiesto, critica las visiones normativistas, tanto en Economía como en Ciencia Política, que tenían al gobierno como un ente productor de bienestar social y abre la puerta para una visión individualista de los fenómenos políticos. Los otros conglomerados de individuos que operan en el mercado político: partidos políticos, ciudadanos y grupos de interés, también se unen para la acción por motivos egoístas, a corto o a largo plazo. Por eso el primer punto a desarrollar, es el tratamiento de los actores políticos desde el ángulo de visión del *individualismo*.

Centrado básicamente en la actividad política desde el gobierno, o en su defecto desde los partidos -con el objetivo de llegar al gobierno-, los individuos tienen motivos puramente egoístas para su actividad. Supone Downs “...que actúan únicamente con el fin de conseguir la renta, el prestigio y el poder que proporcionan los cargos públicos [...] nunca buscan los cargos como un medio para practicar determinada acción política;

---

<sup>36</sup> Hay una pequeña disputa, respecto de la denominación. Actualmente en Estados Unidos, *Economía Política* se refiere principalmente al cuerpo de estudios sobre lo político, cuya forma de aproximación reside principalmente en modelos y resultados derivados de la Economía Neoclásica. Nada que ver con aspectos de otras escuelas como pudiera ser la marxista, que también considera la existencia de un campo llamado ‘Economía Política’. En todo caso, la definición que usaré aquí es la primera, que proviene de la corriente racional/utilitarista. Una discusión más profunda sobre esta diferencia esta en Offe (2001).

<sup>37</sup> El subrayado es mío.

su único objetivo es obtener las ventajas a que da lugar el cargo *per se*” (1973: 30)<sup>38</sup>. Esta visión abre un camino muy específico a la acción de los individuos: maximización de las ganancias y minimización de las pérdidas. La renta de utilidad que obtendrán, orientará sus acciones. Dado que dicha renta estriba en el hecho de pertenecer al partido gobernante (o por llegar al gobierno), el único medio de mantener tal renta, es la obtención de la mayoría en las elecciones que regularmente se verifican en los regímenes democráticos<sup>39</sup>. Así, los miembros de un partido tendrán gran probabilidad de seguir percibiendo los beneficios de ‘gobernar’.

Vale para los ciudadanos el mismo criterio individualista. La formación de criterios para votar, estriba en la percepción que de la actividad pasada o futura de los partidos se tenga: si las políticas de un partido en el gobierno le fueron benéficas y parecería prolongarse tal beneficio de continuar en el gobierno, el ciudadano votará por que repita el partido; si con un partido de la oposición ve posible una mejoría o una menor pérdida que con el gobierno, votará por un cambio (1973: 39 y ss).

Este <<duro>> panorama que inicialmente postula Downs, es moderado por la aparición de la incertidumbre, carencia de un conocimiento seguro, que modifica la posibilidad de tomar decisiones confiables o incluso llega a paralizar el proceso de decisión (*ibid*: 83). Si bien la incertidumbre puede combatirse con adquisición de información, ésta tiene un costo. No todos los individuos están en posibilidad de eliminar la incertidumbre. Tal aseveración de Downs es muy importante, pues este ‘nuevo’ individuo, se acerca un trecho a los actores reales. En función de su capacidad de adquirir información, procesarla y tomar decisiones acertadas, tendrá un tipo de comportamiento específico. En términos del ciudadano que vota, se pueden clasificar como: *agitadores*; *pasivos*; *neutrales*; y *perplejos*. El primer grupo se refiere a individuos que con base en información tienen una preferencia clara y utilizan los datos, para tratar de convencer a los demás de votar por *su* preferencia. Los pasivos y los neutrales son individuos que cuentan con información suficiente para tomar una decisión, pero carecen de interés por influir a los demás; los primeros votan por una opción; los neutrales se abstienen. Por último, los votantes perplejos son aquellos que no tienen opinión, debido a una falta total o parcial de información (1973: 90-1). Cada

---

<sup>38</sup> Hay aquí una de las primeras críticas a la visión individualista de Downs, pues si bien el advierte que lo racional en su modelo es buscar las satisfacciones políticas individuales por medios puramente políticos, percepciones como <<el poder del cargo>> o <<el prestigio>> son construcciones *compartidas* que se capitalizan en áreas que no siempre son políticas o que su construcción se da también en otras áreas, y que solo son rentables si los demás *se lo reconocen*: lo cual no concuerda con el egoísmo. El cierre <<tipológico>> que hace Downs, tiene una abertura fundante en el origen mismo de la motivación *supuestamente* individual.

<sup>39</sup> A lo largo de su trabajo, Downs nunca se involucra en la discusión del número de reelecciones posibles o de su factibilidad; tampoco del nivel de gobierno del que se trata –nacional, regional o local. Mantendré este criterio a lo largo del trabajo.

categoría define un tipo de influencia política, debido a que la información que tienen sobre el efecto de una política en su renta, determinará el patrón a seguir tanto del gobierno como de los partidos de oposición. Como mostraré más adelante, las herramientas para <<tratar>> de convencer a cada grupo son diferentes.

El segundo punto a examinar, se refiere a las características que tiene la *racionalidad* en el trabajo de Downs. El autor elabora un desarrollo (1973: 6 y ss), basado en la aplicación de la lógica racional, para obtener determinados fines con base en medios específicos que son escasos. Un aspecto fundamental para entender su concepto de racionalidad política, es la aseveración de que solo el uso de medios políticos para conseguir fines políticos está considerado. Así mismo, un individuo irracional es aquel que no consigue sus objetivos políticos a través medios políticos. La situación inversa, obtener fines políticos con medios de otras esferas, si bien puede ser racional desde el punto de vista individual, a nivel social, Downs lo considera irracional<sup>40</sup>.

La lógica económica esta imbricada profundamente: el objetivo de los cálculos individuales consiste en la maximización de las rentas en el mercado político: votos y beneficios por políticas. No obstante, la incertidumbre que ya habíamos mencionado, da al traste con la ilusión de una racionalidad perfecta. Dos elementos son fundamentales para determinar la intensidad de esta incertidumbre: el primero consiste en que la información para tomar una decisión, no esta concentrada toda en un punto, debe ser buscada, seleccionada y clasificada. Este proceso determina que existan huecos tanto en la cantidad, la calidad y la veracidad de dicha información, determinando que el individuo al momento de decidir, tenga diferentes grados de 'confianza' de acuerdo a la fortaleza de su información (*ibid*: 83). El segundo elemento es el tiempo, pues las evaluaciones se dan en un contexto real, de suerte que si la información es abundante y de calidad, el individuo se enfrenta al problema de que el <<limite>> para decidir, es finito. Esta finitud en el proceso racional, obliga a parar en algún punto, y actuar con los argumentos como están; nuevamente aparece el elemento de confianza en la decisión, mas la certeza de un ser *omnisciente* es imposible.

Los costos involucrados en el manejo de la información y el tiempo, se suman a otro aspecto de la racionalidad. Dado que las decisiones se toman en conexión con otros individuos racionales, estas contienen no sólo lo que <<yo pienso>>, sino que se

---

<sup>40</sup> Criterios tales como votar en función de 'agradar a su esposa', 'a su jefe' o votar por 'el mismo partido que su padre', comportan criterios de esferas exteriores a la política; son irracionales (*ibid*: 297).

complejizan, pues el <<otro>> también esta calculando de dicha manera: ‘cómo obro en función de lo que creo del otro, que decide de acuerdo a lo que yo creo que el considera...’; esta compleja cadena de razonamientos, da lugar a lo que se llama en *Teoría de Juegos*, ‘pensamiento estratégico’. De de lo que trata es de prever las posibles acciones del otro y en base a esto, tomar la decisión. Y en efecto, es el tiempo en el caso de este callejón sin salida, lo que fuerza a los individuos a salir de la espiral de cálculos estratégicos y decidir lo que *suponen*, maximiza su renta individual (1973: 162-3). En términos formales, esta es una de las fuentes de la imposibilidad fáctica para lograr la maximización absoluta, pues la información completa en este caso, es *inasequible*.

En esta secuencia de resaltar los elementos que aparecen como racionales a los individuos, para lograr la maximización de su renta, tiene fundamental importancia la previsión de consecuencias a largo o corto plazo. Por ejemplo, para los miembros de un partido gobernante, aplicar políticas con efectos a largo plazo en la renta de los votantes, tiene determinantes irracionales, pues la votación es en el corto plazo: si la pierden, tendrán que dejar el gobierno y por tanto, buscarán políticas que preferentemente hagan sentir sus efectos de manera más inmediata<sup>41</sup>. En contraposición, los votantes desconocen si un gobierno será capaz de implementar las políticas que propone, pues su accionar es una vez cada ciclo electoral, a diferencia del gobierno que opera cada vez que implementa una política, por consiguiente, el votante tiene que calcular a más largo plazo, <<sumando y restando>> los efectos de cada política durante el ciclo en el que, el partido de su preferencia, gobernará<sup>42</sup>. El caso más extremo, es la renta de utilidad que no esta en el efecto de una política por si misma, sino en el mantenimiento del sistema democrático que la hace posible: “A veces es racional para el ciudadano votar

---

<sup>41</sup> Esta forma de gobernar, mediante lo que Downs llama *alteraciones parciales o marginales* (1973: 57) y que en su sistema, es la forma dominante, no profundiza en lo que pudieran ser intervenciones de gobierno con una visión <<más allá de las elecciones>>, es decir, una visión de *Estado*. Y no lo hace porque para los individuos de su sistema, tal comportamiento sería irracional. La única posibilidad es que le fuera reconocido por los electores, que la renuncia a corto plazo daría frutos en el largo; esto sería nuevamente un comportamiento racional, pues redundaría en votos mayoritarios y por lo tanto sería nuevamente, un comportamiento dependiente del electorado. Esta visión de alteraciones marginales constituye un ejemplo de lo que es conocido en el campo de las políticas públicas como *Incrementalismo*. La trascendencia de esta forma de concebir los fenómenos políticos es definitiva. Tal concepción tiene su origen académico en el pensamiento de Charles Lindblom y su artículo ya clásico: *La ciencia de ‘salir del paso’* (Lindblom, 2000a). Este método de creación e implementación de políticas, que es llamado más formalmente de ‘comparaciones limitadas sucesivas’, condensa según Lindblom, lo que es “...el método usual de la toma de decisiones políticas” (Lindblom, 2000b: 227). Su origen parte de la idea económica de que al elaborar políticas, el analista escoge en función de las diferencias marginales entre las políticas comparadas. Como se ve hay cierto paralelismo en el tratamiento que se da a las políticas públicas. En el próximo capítulo, se analizará de manera exhaustiva la obra de Lindblom, lo que permitirá analizar las semejanzas, los matices y las diferencias.

<sup>42</sup> Estos juicios son enunciados de manera muy esquemática, sin embargo son tendencias en el análisis que Downs realiza: “...todos los políticos planificarán a corto plazo por muy desinteresados e inteligentes que sean, ya que todos ellos son relativamente  *cortos de vista*; en otro caso no se comportarían racionalmente” (1973: 181).

aun cuando sus costes a *corto plazo* superen sus rendimientos a *corto plazo*, ya que la responsabilidad social produce rendimientos a *largo plazo*”<sup>43</sup> (*ibid*: 282).

La tensión entre razonamiento, información, renta, tiempo, plazos e incertidumbre crea paradojas que son insólitas. Un gobierno crea políticas que aporten un beneficio marginal a una mayoría y tiene que informarles los beneficios que le aporta, pero curiosamente, efectuar tal esfuerzo en votantes racionales e informados es irracional, pues dado su grado de conocimiento, difícilmente cambiarán sus preferencias. Como contraparte en votantes desinformados e irracionales el impacto de las políticas es irrelevante. Estos <<desagradables>> resultados, se desglosarán y explicarán en los apartados por venir, pero son una muestra de los efectos que desde la perspectiva de Downs tiene la incertidumbre y de cómo afectan la idea de maximización absoluta<sup>44</sup>.

Para terminar con el tratamiento de lo racional: ¿qué utilidad tiene entonces el análisis racional, en un mundo que no lo puede ser y que tampoco, tiene sentido actuar así?

**“El hecho de que nuestro estudio sea positivo, no descriptivo, da lugar a una insuperable dificultad de exposición. Las conclusiones de nuestro análisis se refieren solo al mundo modelo, no al mundo real. Así, cuando hacemos observaciones no cualificadas acerca de cómo piensan los hombres, acerca de qué es lo que hace el gobierno o acerca de qué estrategia pueden seguir los partidos de oposición, no nos referimos a los hombres reales, a los gobiernos o partidos reales, sino a su contrapartida racional en el modelo estudiado” (1973:36-7).**

**“Indudablemente, el hecho de que nuestro modelo esté poblado de tales hombres artificiales reduce la comparabilidad del comportamiento supuesto con el mundo real” (*ibid*: 8).**

Hay que reconocer, el cuidado que pone Downs en evitar las ilusiones racionalistas que sus antecesores –principalmente economistas- atribuían a la realidad. Para él, la formación del *tipo racional* que opera en el mercado político democrático, es un medio de aproximación para explicar los comportamientos en esa esfera, desde la lógica interna de tal esfera. Como mencioné arriba, busca explicar que ocurre cuando se utilizan medios eminentemente políticos para obtener fines semejantes. Su modelo permite explicar el sentido del comportamiento racional y su efectividad; cuándo un

---

<sup>43</sup> El subrayado es mío.

<sup>44</sup> Este argumento resuena con lo declarado por Clauss Offe en relación a las aportaciones que la Teoría Económica brinda a la Ciencia Política: “Entre las actividades favoritas de los economistas políticos ha estado la elaboración de modelos con sorpresas desagradables. Uno de los grandes triunfadores de la Economía Política del siglo XX es el teorema de la imposibilidad de Arrow...” (Offe, 2001: 987)

comportamiento se torna irracional; a qué se debe dicha desviación y si esto la torna exitosa para los objetivos de los individuos. Lo que en todo caso es cuestionable es que la segmentación en apartados, que en la realidad están integrados, tenga capacidades heurísticas validas en el presente. Pero este juicio es enunciado *ex post*, cuando una serie de revisiones del cuerpo de la Economía Política han matizado esta primigenia segmentación.

En este tercer punto, que antecede el análisis de las consecuencias que en los actores colectivos tiene la primacía de lo individual y el comportamiento eminentemente racional, voy a mostrar el panorama *normativo* que constriñe sus actuaciones. Para Downs, la contención de la conducta resulta de las previsiones en los sujetos, de que la limitación de su ganancia a corto plazo redunde en un beneficio a largo plazo; es un elemento de tensión individual con efectos colectivos. El conjunto de normas que se identifica como constante a lo largo del tiempo, constituye a las instituciones de la sociedad. De esta manera: “Las limitaciones que los hombres aceptan, son de ordinario <<reglas del juego>> sin las que es imposible jugar. Cada uno de los sujetos sabe que puede ganar en ciertos momentos violando las reglas del juego, pero también sabe que si son muchos los ciudadanos que las violan sistemáticamente, se destruirá el juego y sobrevendrá el caos social” (1973: 290)<sup>45</sup>. Esto es para Downs, lo que muchas de las disposiciones de las constituciones políticas, suponen. El funcionamiento del gobierno, los partidos, los grupos de interés y los ciudadanos, debe ajustarse a las normas constitucionales. Si bien Downs reconoce que la violación de tales preceptos es recurrente, a lo largo de su análisis esquivada esta veta, pues dado que supone a los actores racionales, la ruptura de las normas, traería consecuencias dañinas a largo plazo, lo cual deriva en un comportamiento irracional.

Como se ve, la prescripción ‘normativa’ de los actores procede de supuestos racionales e individualistas y no contempla elementos *a priori* de bienestar social o de eticidad. Uno de los puntos de partida que considera el trabajo de Downs, es eliminar la percepción de que el gobierno tiene tal función social (2001: 93-59). La única función de bienestar social y normativa que acepta en su análisis, dado el contexto democrático, es que cada individuo cuenta con un voto. El gobierno sólo está interesado en ese voto y

---

<sup>45</sup> Esta concepción de las instituciones como reglas del juego, tiene cierta constante en las aproximaciones economicistas. En la sección referente a Douglass North, veremos un tratamiento en este sentido. North le agrega un elemento muy específico: la eficiencia o no, que tales reglas aportan al conjunto social al que van dirigidas.

es por eso que busca políticas que lo beneficien, no por un supuesto bienestar social (1973: 19)<sup>46</sup>.

Ahora bien, las acciones que el gobierno y los partidos implementan para agradar a los votantes, suponen en primera instancia que éste se puede informar de los impactos en su renta, por los resultados de hecho (gobierno) o de los prometidos a futuro (campañas electorales); esto en un mundo de información perfecta. La incertidumbre distorsiona este sencillo escenario, pues como antes mencioné, la imposibilidad de conocer todos los datos y evaluarlos correctamente, deriva en paradojas en la acción racional. ¿Qué salida plantea Downs para evitar la paralización de los actores? Pues como los partidos no saben exactamente lo que los ciudadanos desean, y los ciudadanos no saben exactamente lo que el gobierno o la oposición hicieron, hacen o harán en su beneficio (Downs, 2001: 98), la salida tiene que considerar esta incertidumbre. El autor plantea que la construcción de ideologías, "...la imagen verbal de la sociedad buena y el principal medio para construirla" (1973: 103), es la respuesta a la paradoja. La ideología, permite a los miembros de los gobiernos o la oposición, seguir en su camino para obtener las rentas individuales que el cargo público brinda, pues facilita al votante la distinción entre las ofertas políticas de los partidos, con bajo costo de información. Si no se tiene interés *per se* en crear ningún tipo de sociedad particular, ¿no es superflua la creación de ideologías? Downs contesta negativamente, pues su existencia es una respuesta racional de los individuos, dado que "...evita la necesidad de relacionar cada cuestión con su propia opinión del <<bien social>>" (2001: 101). Esta característica de la ideología, como facilitadora en el proceso social, reduce la complejidad del razonamiento estratégico y abre un atajo para llegar a decisiones de manera más simple. Tal es su utilidad, que de acuerdo con

---

<sup>46</sup> La renuncia de Downs a <<creer>> en la función altruista del gobierno, emana de la desagradable sorpresa que supone el corazón del trabajo de Kenneth Arrow, quien postula que es imposible obtener una función de bienestar común, única e intransitiva a menos que una parte de la sociedad imponga su voluntad al resto (Downs, 1973: 19). El teorema de la imposibilidad refiere: "*No puede existir constitución alguna que satisfaga simultáneamente las condiciones de racionalidad colectiva, el principio de Pareto, la independencia de las alternativas irrelevantes y la no-dictadura*" (Arrow, 1991: 511). Este último punto, el llamado principio de *no-dictadura*, supone que las preferencias de un individuo [o agregado de éstos], pasarían a ser las de los demás individuos de manera automática (*ibid*: 509). Dentro de las posibles salidas del teorema de la imposibilidad, la violación del principio de no-dictadura es la más factible para el gobierno, con vías a salir de la 'imposibilidad'. Esto es fácil de entender, en función de que el individuo o grupo gobernante, produce políticas que representan una decisión *unitaria*, frente a la pluralidad de las opiniones en la sociedad. Si bien quiere agradar a la mayoría, siempre hay minorías que no se pueden considerar; respecto de los otros puntos del teorema, su violación también depende de la opinión unitaria en la decisión. Esta consecuencia con la que estoy de acuerdo y que será de utilidad en el tratamiento del fenómeno de poder mediante intercambio, converge con la declaración de Downs, respecto del mercado de votos por políticas: "...esta persecución de votos, le permite disfrutar [al gobierno] de cierta asimetría de poder en sus relaciones con quienes aspiran al dinero o a la utilidad. El gobierno puede imponer coactivamente a estos sujetos sus decisiones sobre manipulación del dinero y de la utilidad, mientras que ellos no pueden proceder a la inversa. De ahí que cuando surgen conflictos entre el equilibrio de la demanda pública de votos marginales y la[s] demanda[s] de utilidad privada marginal, *siempre* prevalezca la primera" (Downs, 1973: 189). Más allá de la imposición coactiva, la *unicidad* de la política gubernamental, la lleva a superar la multiplicidad de las opiniones en la sociedad. Y como podríamos concluir parafraseando a Downs: <<A veces es racional para el ciudadano *aceptar la opinión del gobierno* aun cuando sus costes a corto plazo superen sus rendimientos a corto plazo, ya que la *conformidad social* produce rendimientos a largo plazo>> (ver cita de nota 43).

Downs, la ideología "... reduce pues, el coste de adopción de decisiones" (1973: 109)<sup>47</sup>. Con esto un partido, facilitará (y se facilitará) el proceso de comprensión de las decisiones en las políticas, pues si conoce de manera aproximada el número de individuos que votan sin hacer cálculos complicados, sino por cierta empatía entre la ideología de su preferencia y la que <<porta>> determinada política, podrán de manera más sencilla captar esos votos y agrandar al electorado.

Esto define a un partido como 'fiable', pues sus declaraciones sirven para prever su comportamiento (tanto negativo como positivo); como 'responsable' si sus políticas tienen congruencia entre un periodo y otro; y como 'íntegro' si confluyen en éste las dos características anteriores (Downs, 1973: 112-5). El comportamiento de un partido puede no atender a alguna o a todas de las características, respecto de políticas particulares y seguir consiguiendo mayorías; pero si quiere subsistir, en lo general debe moverse - como lo dice Downs- de manera *razonable* hacia la integridad. Esto hace que un partido tienda a mantener su ideología a corto y mediano plazo, tanto en sus declaraciones como en sus políticas, si quiere conservar o capturar nuevos votantes. La mutación constante de ideología no es garantía de estabilidad; aun en un cambio radical de las condiciones sociales, un partido no podrá justificar una mutación repentina que repruebe sus pasadas actuaciones y por tanto, su política doctrinal ira cambiando lentamente (*ibid*: 118).

Descritas las condiciones exteriores, en este cuarto y último punto, resumiré cuales son para Downs las peculiaridades que caracterizan al *intercambio político*. Uno de los aspectos centrales, es la transición entre el individuo y la organización. Ya que los miembros de un colectivo se agrupan en torno de intereses egoístas, existe cierta convergencia de los mismos <sup>48</sup>. No supone como ya se ha remarcado, una idea absoluta de bien común, más bien, que cuando los grupos al interior de la organización -en este caso para Downs, el 'aparato de gobierno'- forman una coalición con base en sus intereses "...podemos razonablemente hablar del gobierno como un sujeto de decisión independiente del conjunto de ciudadanos" (1973: 18). No obstante, evita considerar las

---

<sup>47</sup> Este es uno de los aspectos más cuestionables del trabajo de Downs, pues para explicar la <<creación>> de la ideología, asume que es una herramienta que utilizan los partidos, para captar el voto de aquellos individuos que no pueden o no quieren actuar de manera racional para maximizar su renta. Así, la eficiencia que no tiene el individuo, la asume la ideología que los partidos utilizan sólo para llegar a los cargos y su beneficio. El punto es lograr un mundo eficiente y maximizador; una tendencia que persiste hasta los trabajos de Douglass North, 30 años después. Anula también con esto, el proceso histórico en la formación de los partidos políticos y asigna a la 'ideología' un carácter funcionalista y teleológico

<sup>48</sup> El egoísmo dentro del gobierno tiene dos límites para Downs: que no viole la ley y que el beneficio no sea a costa del partido (1973: 33).

divisiones internas y el papel de la burocracia<sup>49</sup>. El <<sujeto>> gobierno, desarrolla sus actividades en torno a un simple argumento que ya he reseñado: como cada ciudadano tiene un voto, sus preferencias de bienestar tienen un valor definido para el gobierno, al cual le interesa dicho voto y no el bienestar ciudadano. La forma de captar ese voto es mediante el aumento de renta aportado por una política.

El intercambio que se da en este peculiar mercado lo concibe Downs de la siguiente manera “...el manejo del dinero por el gobierno se basa en señales que reciben los ciudadanos en cuanto propietarios de votos, no en cuanto propietarios de renta monetaria, lo que se debe a que el gobierno lo [*sic*] que primordialmente le interesa es *un dinero distinto* del de curso legal, los votos, que se distribuyen de manera muy distinta de la renta monetaria”<sup>50</sup> (1973: 189). El intercambio con los ciudadanos, si bien no es en sentido estricto un <<mercado>>, convierte al gobierno en “...una agencia especializada dentro de la división del trabajo, capaz de obligar al cumplimiento de sus decisiones a todas las demás agencias o individuos de la zona” (*ibid*: 37). Esta es otra de las novedades que presenta Downs, pues señala que regularmente los economistas tienden a ver aislado al gobierno de las demás organizaciones; con una posición <<exterior>>. Sin embargo, la característica del gobierno de operar en el mercado con una moneda distinta y con la posibilidad de que sus decisiones se impongan a los demás, lo coloca al <<interior>> -como dice Downs- del proceso que supone la división del trabajo. Lo que marca la diferencia, es lo referido arriba<sup>51</sup>: que entre la demanda pública de votos marginales y la demanda de utilidad privada marginal, involucrada en una política pública, *siempre* prevalecerá la primera; es pues, su papel dominante en la división del trabajo. Con esto elimina la percepción de los economistas que lo antecedieron (con origen en la raíz misma del pensamiento liberal), de que el gobierno tiene el papel de ‘un tercero excluido’, que solo vigila y sanciona las violaciones<sup>52</sup>.

---

<sup>49</sup> Este caso del distanciamiento de los intereses particulares de los partidos en el gobierno respecto de las mayorías electoras, lo anota de manera por demás contundente Clauss Offe, al resaltar la convergencia en los trabajos de Max Weber, Robert Michels y Rosa Luxemburgo, en el sentido de que por la misma naturaleza del proceso, los partidos tienden a parar las demandas excesivas de las masa, tienden a independizarse de acuerdo a sus intereses particulares, y tienden a entronizarse en la cabeza de la organización, en este caso, el gobierno (Offe, 1988: 62).

<sup>50</sup> El subrayado es mío.

<sup>51</sup> Ver nota 46.

<sup>52</sup> Ver nota 2. Además es importante recordar, por lo desarrollado en el apartado anterior, que las condiciones históricas eran propicias para adaptar modelos económicos a la Política, en los que el gobierno (o el Estado de manera más amplia) tuviera un papel más activo, que no fuera el de mera comparsa. Desde luego, la referencia a los planteamientos teóricos de la economía keynesiana son obligados.

Downs transforma profundamente esta percepción y le da un papel más activo en la sociedad, al que yo llamaría *tercero incluido*<sup>53</sup>.

Otro eje involucrado en la naturaleza de los intercambios, son las características de los elementos que circulan. Dado el enfoque racionalista que plantea Downs, los esfuerzos de los individuos racionales para la maximización de sus rentas, estarán encaminados en la menor utilización posible de recursos escasos. Este que es un axioma fundamental de la Economía, es trasladado al mercado político. Así que si los <<trueques>> en ese mercado, son de políticas por votos, se asume que el interés racional de los miembros de un gobierno, estará en el cuidado de los ‘recursos escasos’ que se transfieren en una política, pues lo que buscan a cambio –votos- también es escaso<sup>54</sup>. Esta asignación de bienes no busca ninguna función de bienestar social, pues como se mostró antes (Arrow, 1991), esto es ‘imposible’. Entonces ¿Qué clase de bienes aporta el gobierno en busca de votos? En principio Downs esta de acuerdo con la posición de varios economistas que lo que el gobierno *da* son *bienes indivisibles*, pues independientemente de quien los pague (fenómeno del <<gorrón>>), todos son beneficiarios. Sin embargo, al profundizar un poco más, da cuenta de que las políticas que el gobierno implementa ‘sirven más a unos que a otros’ (Downs, 1973: 17-8). Así, en un mundo de información perfecta, los bienes que el gobierno intercambia por votos, son indivisibles, aunque con utilidad diferenciada. Pero como las sorpresas desagradables siempre están <<ahí>>, la incertidumbre trastorna todo este esquema. El problema principal es que por la carencia de información y tiempo, un gobierno esta imposibilitado de conocer la utilidad marginal que brinda, a cada uno de los individuos a los que va dirigida, una política. Se enfoca entonces en aquellos ciudadanos a los que puede percibir de manera más intensa o que se ven afectados de manera más directa. Esto es consecuencia de su buena información en ese tema y también, de su organización en grupos de interés, producto de la división del trabajo; tales grupos de ciudadanos tienen una fuerte influencia en las políticas del gobierno (*ibid*: 267). Como se ve, el ‘bien indivisible’ en un contexto de incertidumbre, toma cualidades más

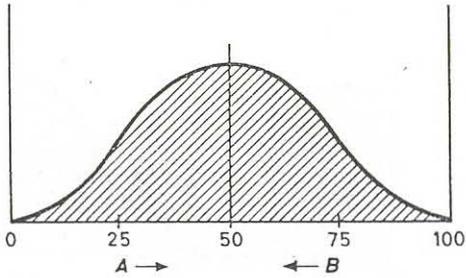
---

<sup>53</sup> En mi crítica a los modelos de intercambio planteados por Douglass North, concluyo con la elaboración de una propuesta que subsana su adhesión al concepto de tercero excluido. Ahí se enlistan algunos de los supuestos que fundamentan este concepto del *tercero incluido*.

<sup>54</sup> Es claro que en el paso de la economía a la política, si bien sigue habiendo recursos de tipo material que tienden a ser escasos, en el mundo de los fenómenos políticos, aparecen recursos (imaginarios, simbólicos, rituales) que también pueden ser intercambiados y que distan mucho de ser escasos. En todo caso, mantendré la visión del recurso que tiene Downs, pues lo que interesa es ver la factibilidad de su modelo hacia fenómenos de poder, al margen de la disponibilidad del recurso.

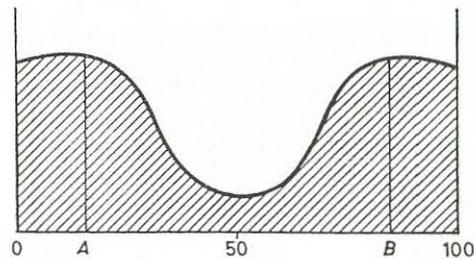
parciales de lo que se suponía en un principio<sup>55</sup>.

“La democracia conduce pues, a la imposición de las opiniones de la mayoría siempre que la mayor parte de los ciudadanos estén de acuerdo entre sí con mayor énfasis que en desacuerdo” (*ibid*: 73).



Esta declaración que por si misma no representa ninguna novedad, tiene un propósito relevante para la exposición, pues si esto es así ¿Cómo procederán los partidos en sus políticas, para atender las

condiciones de la democracia? Uno de los resultados de la teoría económica que Downs utiliza para su propuesta, proviene de los modelos desarrollados por el economista Harold Hotelling. Lo relevante se refiere a la distribución de las preferencias de consumo en un mercado ubicado espacialmente. Usando esta analogía, Downs lo trasplanta a la política para colocar en un diagrama de distribución de preferencias, las opiniones sobre una o un conjunto de políticas de gobierno. Las preferencias estarán acomodadas ‘espacialmente’ en izquierda y derecha, y del cero al cien por



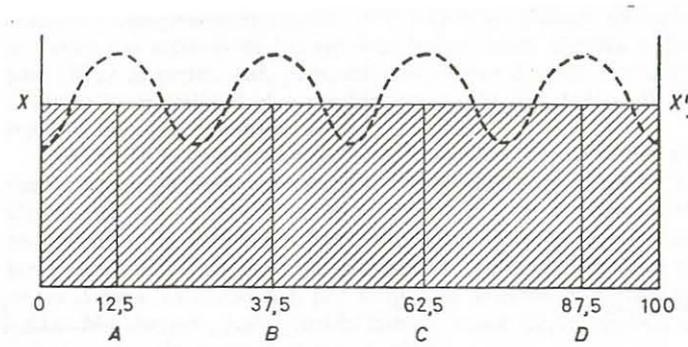
cientos de preferencia<sup>56</sup>. En un sistema bipartidista, lo normal es que las preferencias se agrupen al centro del diagrama, dejando en las orillas a lo que serían <<los extremistas>> (tanto de derecha como de izquierda). Así pues, si los partidos quieren obtener votos de forma mayoritaria, deberán moverse hacia donde se acumula el mayor número de votantes: en el caso de la figura 1, la convergencia será hacia el centro; espacial pero también, *políticamente*. Tal distribución de intereses deriva, básicamente, en un sistema bipartidista unificado; si las preferencias se encuentran en los extremos, se tendría un bipartidismo fragmentado<sup>57</sup> (Downs, 1973: 126-9). Cuando las preferencias generales de una población, tienen una distribución multimodal, estaríamos

<sup>55</sup> En cualquier caso, la particularización que hace Downs de los ‘bienes indivisibles’ que transfieren las políticas de gobierno, está dictada más por la incertidumbre que por la certidumbre; no va más allá. Un caso diferente que vale la pena referir, es el trabajo *Justicia local* de Jon Elster (1998). En éste, se hace una detallada caracterización de los *bienes escasos*, que no procede de la incertidumbre, sino de un análisis empírico. Trata de la asignación de tales bienes, tanto por organizaciones que no son totalmente dependientes del Mercado o del Estado, como de fenómenos globales que interesan a toda la sociedad, cuya esfera correspondería más a la del Estado.

<sup>56</sup> Ver figura 1.

<sup>57</sup> Ver figura 2. Esta distribución de preferencias es clásica de temas que <<escinden>> a una sociedad, tales como aborto, pena de muerte, legalización de drogas, eutanasia, en donde el justo medio, difícilmente existe.

ante un sistema de varios partidos; en principio, tantos como ‘picos’ existan<sup>58</sup>. Este es un resultado importante pues muestra porque en aras de agradar a la mayoría, los partidos tienden a orientarse hacia donde están aglutinadas las preferencias y de ahí, la convergencia de políticas y de ideologías en los sistemas bipartidistas. En los sistemas multipartido, lo que ocurre es que cada partido tiende a reafirmarse en su pico de preferencia y lo más que intentará, será acercarse a los inmediatos de su derecha o de su



izquierda<sup>59</sup>. La convergencia que aquí se muestra, tiene, nuevamente, un resultado paradójico: la ambigüedad. Ya que por tratar de captar un espectro más grande de los votantes, los partidos <<salpicarán>>

sus posturas moderadas con algunas posturas extremas en términos ideológicos y también en términos de políticas, las que buscarán aportar beneficios marginales no sólo a las mayorías, sino a ciertas fracciones de las minorías. “Nuestro modelo de <<espacio político>> nos ha llevado [... a esta] conclusión: los partidos tratan de asemejarse y de confundir. Y cuanto mejor lo consiguen, tanto más difícil resulta a los votantes comportarse racionalmente” (*ibid*: 147). Tal binomio, derivado del comportamiento racional de los miembros de los partidos, complica la racionalidad de los ciudadanos.

¿Qué es entonces lo que hace viable –para Downs- el sistema democrático? “El único objetivo común a ambos conjuntos de sujetos es la continuidad del sistema. Por lo demás, a ninguno de ellos le preocupa si el otro logra sus objetivos, a menos que también se beneficie de su consecución. Por tanto, si un elemento de uno de los conjuntos sale ganando al mejorar la capacidad de todos los miembros del otro para alcanzar sus objetivos, la mejorará” (*ibid*: 148). Esta pragmática conclusión de lo que supone la democracia: un sistema <<autorregulado>>, que alcanza un equilibrio debido exclusivamente al egoísmo que impera en el mercado político, es un símil de la posición que mantenía Adam Smith, respecto al buen funcionamiento del mercado, ocasionado no por la generosidad de los participantes, sino por la búsqueda del

<sup>58</sup> Ver figura 3.

<sup>59</sup> Este razonamiento es el que se desarrolla a lo largo del Capítulo VIII (Downs, 1973).

beneficio propio<sup>60</sup>. Las nociones de filosofía política están así, completamente ausentes; pero eso fue desde el principio una confesión de parte de Downs: no pensar en cuáles deben ser los fines a los que apunte una sociedad, sino cuáles son los efectos de los comportamientos racionales de los individuos en el mercado político. Su único concepto normativo, como vimos, es que cada ciudadano tiene un voto y que para conseguirlo – mediante políticas que beneficien su renta marginal-, el gobierno y sus miembros no pueden violar las leyes. Así, la legitimidad con la que opera el gobierno desde el punto de vista racional, deriva de que los beneficios de las políticas, se dirijan hacia el interés de las mayorías: “De aquí que todo gobierno democrático haya de obtener de algún modo el consentimiento voluntario de la mayoría de los votantes para gobernar legítimamente” (Downs, 1973: 153). Esta conclusión, respecto a que el proceder legítimo del gobierno es con base en las mayorías, nuevamente tropieza con lo que insistentemente recuerda Downs: la incertidumbre. ¿Cómo sabe que una mayoría realmente está de acuerdo? Si es así, ¿cómo agradecerla o influenciarla para captar su voto?

Las consideraciones más relevantes, parten de un argumento que ya se había mencionado de manera superficial: la división del trabajo. Citaré a Downs en extenso, por lo importante del juicio:

**“La división del trabajo es factor social muy importante tanto del acuerdo como del desacuerdo. Al incrementar la dependencia mutua entre los hombres, crea la necesidad de acuerdo, pero también incrementa la especialización, y con ello da lugar a discrepancias de opinión acerca de cuál es la mejor política para la sociedad. Además, como los individuos obtienen la mayor parte de su renta en su campo de especialización y como los beneficios de la cooperación social son en gran parte indivisibles, es probable que los sentimientos de los ciudadanos sean más intensos en relación con su especialidad, que es relativamente única, que en relación con sus intereses generales, que comparten con la mayoría de los demás. Así, pues, la especialización constituye en las democracias un factor de división política que estimula a los hombres a aliarse en minorías para *torcer* la voluntad de las mayorías” (1973: 73-4)<sup>61</sup>**

La primera idea interesante se refiere a la <<separación>> de la sociedad en grupos de interés. La constante ocupación de un individuo en un determinado campo de la vida productiva, lo va diferenciando de los demás miembros de dicha sociedad. Eso tiene dos consecuencias. La primera: que sus intereses serán enfocados de manera

---

<sup>60</sup> Como se detalló al inicio del presente capítulo.

<sup>61</sup> El subrayado es mío.

importante, hacia el área en donde se desempeña y los cambios que en ella ocurren los percibirá con un carácter más intenso. La segunda: que su articulación constante con los procesos que ahí ocurren, lo convierte en un agente informado y más involucrado, de suerte que cuenta con datos de 'mejor' calidad para tomar una decisión, en torno a una política que le afecte; se comporta de manera más racional. Desde luego que si tales individuos llevan su relación productiva al campo de la política, a través de la organización, se desarrolla un grupo de interés, el cual como se citó, tendrá discrepancias de manera más específica y más intensa.

Para el gobierno, esta situación lo obliga a diferenciar entre los votantes afectados directamente por una política y la población en general: es factible, que se arriesgue a perjudicar levemente a un grupo de votantes, si con ello favorece notablemente a otro (Downs, 1973: 99). Más aun: con certeza perfecta, el gobierno no perdería el voto de *A* por el de *B*, pero en la incertidumbre, puede perder el de *A* por el de *B*, si con ello consigue el dudoso de *C* (*ibid*: 100). Así pues, lo racional de un gobierno es calcular, qué conjunto de ciudadanos se ve afectado, cuál beneficiado y con qué intensidad reacciona cada conjunto a la política instrumentada. La consecuencia de la división del trabajo y la racionalidad electoral, es que en cada decisión se busque siempre agrandar a la mayoría específica en esa política. O sea, que no siempre son las mismas mayorías. Ahora bien, al gobierno no le preocupan los efectos particulares, sino la respuesta total. Puede irritar a varias mayorías si al final la renta es mayor, ya que sus cálculos son globales, y para calcular en estas "condiciones súper simplificadas"<sup>62</sup>, agrega los millones de votos en bloques y sectores para efectuar los cálculos; es decir, en grupos de <<interesados>> (*ibid*: 76).

Este tipo de ciudadano interesado, se comporta como el tipo que mostramos anteriormente: como un votante 'agitador', que busca informarse y también influir en los demás. Como se vio también anteriormente, los no informados se orientan de manera 'ideológica', respecto de una política que no los toca de forma directa. Por eso es que otra de las consecuencias de la división del trabajo, es que "...la política del gobierno en las democracias casi siempre se caracteriza por su sesgo anticonsumidor y proproductor, sesgo que se da en nuestro modelo no porque los agentes involucrados se comporten irracionalmente, sino porque lo hacen racionalmente" (*ibid*: 276). Lo anterior no deriva, en que solo se busque el beneficio del individuo como productor, sino que

---

<sup>62</sup> (Downs, 1973: 58)

los efectos de una política arancelaria, por ejemplo, favorecen a unos pocos productores en perjuicio de miles de consumidores, pero el <<daño>> en la renta a corto plazo, es sentido de manera más intensa en los productores, que el costo marginal altamente diluido, en los consumidores.

Como un último aspecto de las consecuencias de lo mostrado en el modelo de Downs, están los comportamientos específicos del gobierno y los ciudadanos, en torno de la aplicación de políticas. Será una exposición muy esquemática, casi sin indicaciones, pues algunas tienen que ver con discrepancias expuestas anteriormente y otras que serán anotadas en el siguiente apartado, cuando señalemos las importantes consecuencias que tiene todo el planteamiento para esta tesis.

- Si al instrumentar una política, un gobierno ignora el efecto que causa en la renta del ciudadano, como no puede velar por sus intereses, lo ignora al tomar la decisión.
- Cuando el gobierno sabe que determinada decisión, no afecta la renta del ciudadano, también lo ignora.
- Cuando el ciudadano es afectado en su renta, pero por falta de información es incapaz de atribuir la merma a la política instrumentada, el gobierno también lo ignora.
- Si el gobierno sabe que una política afecta a un ciudadano y al mismo tiempo, que éste es consciente del hecho, concede atención a dicho impacto al tomar la decisión. Sin embargo, también puede ignorarlo por razones estratégicas, al no ser relevante para la obtención de una mayoría en la votación (Downs, 1973: 268).<sup>63</sup>

El contexto de acción que plantea Downs, muestra los efectos <<desagradables>> para lo que *normativamente* se supone es una democracia. Desde luego que tiene que ser así, ya que sus ejes de ataque admiten que los individuos son racionales, que son egoístas y que –de acuerdo con Arrow- no es posible una función de bienestar colectiva y estable. Así, la construcción de mayorías por un gobierno en funciones o por un partido político que aspira a derrotarlo, considerará lo que se vio anteriormente: que algunos individuos votan en función de información y racionalidad,

---

<sup>63</sup> Este pragmático escenario que despliega Downs, dista mucho de las actuales tendencias en donde las políticas públicas, suponen coparticipación y corresponsabilidad de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas. *No obstante*, el autor fue muy claro en manifestar que sus resultados *carecen* de valor normativo y solo buscan poner en evidencia, las implicaciones del comportamiento racional electoral. Si para los ciudadanos dicha coparticipación y corresponsabilidad, son criterios de racionalidad en la elección de un partido político, éstos últimos adoptarán dicho criterio, pero no –de acuerdo con Downs- por una maduración ética que los impulse a un mejor tipo sociedad, sino para no perder <<clientes>> en el mercado electoral.

y otros con base ideológica. Que no obstante lo precedente, por la persistencia de la incertidumbre, pueden ignorar los efectos que una política les ocasiona, de acuerdo a sus criterios de demarcación. Y finalmente, que si alcanzan a percibir los daños que cierta decisión causa en su renta, el gobierno puede ignorarlos: ya sea porque el efecto global en su renta será positivo y por tanto, sabe que finalmente conseguirá su voto; o porque tal ciudadano es irrelevante para alcanzar una mayoría. Estas conclusiones llevan a preguntarse: ¿Por qué acuden a las urnas los votantes que viven en tal sistema?

El eje de argumentación para responder a tal pregunta, esta en el *costo* que representa votar y el *valor marginal* de cada voto.

- Si votar no es costoso, resulta racional votar, pues no importa el valor marginal del voto, pues siempre será positivo; los indiferentes se abstienen.
- En cambio, si votar es costoso, debido al ínfimo valor marginal de un voto, las elecciones pudieran reducirse a la nula participación, por lo tanto, ciudadanos indiferentes podrían verse compelidos a votar para evitar la quiebra del sistema; los racionales se abstendrán en función del beneficio marginal<sup>64</sup>.
- Al ser costoso el votar y ser ínfimo el valor del voto, pequeñas variaciones en la cuantía de las rentas otorgadas por las políticas, pueden influir en la distribución del poder político (Downs, 1973: 281-2).<sup>65</sup>

Aquí es clara la diferencia entre la racionalidad de los partidos y la de los ciudadanos. Para los segundos, si existe un beneficio en el acto de votar, evaluarán si vale la pena <<ir a la urna>> o dejar en otros la capacidad de elección. En todo caso, lo más dramático ocurre cuando los individuos –con preferencias o indiferentes-, ven que por el balance entre costos y beneficios, la población en general declinaría participar. Es entonces que surge la visión de largo plazo en los actores y piensan, como dice Downs, que no importa quien gane mientras se mantenga funcionando el sistema democrático, que es el que posibilita de manera más eficiente, la consecución de los beneficios individuales. Tal es para el autor el soporte último de la Democracia.

---

<sup>64</sup> Como se menciona en el apartado sobre “Racionalidad”, donde el beneficio social a largo plazo es mayor que en el corto.

<sup>65</sup> Con esto refuerza Downs su postura a favor de lo que se conocería luego como ‘Incrementalismo’. No es necesario arriesgar con grandes impactos en la renta ciudadana para la obtención del voto, si variaciones marginales <<hacen el trabajo>>.

## El intercambio y el poder político

Como se dijo al inicio del apartado, esta segunda sección trata de dilucidar las consecuencias para el ejercicio del poder político, que se siguen del modelo económico de Anthony Downs. Y como también se dijo, se tratarán en primer término, las implicaciones que el aporte de bienes de las políticas, tiene en la conducta de los ciudadanos y en segundo término, las consideraciones que el gobierno debe tener para conseguir una mayoría que, al apropiarse de las rentas marginales, <<actúe>> en una dirección definida.

Gran parte del análisis que lleva a Downs a establecer una ‘Teoría económica de la democracia’, se centra en el efecto que las políticas de gobierno tienen en la intención de voto de los ciudadanos, y puesto que la intención mayoritaria es la que al final domina, los gobernantes democráticos <<tratan>> de que las políticas que instrumentan sean del agrado de la mayoría. La medida del agrado está como vimos, en el aumento de su renta (o en todo caso, a la menor pérdida). Sin embargo, Downs no le da relevancia al hecho de que la apropiación de los beneficios marginales, tiene efectos en la conducta de los ciudadanos. De hecho, el ejercicio de poder que va describiendo en sus dos obras, se centra fundamentalmente en la capacidad de aportar, retirar o extraer, bienes escasos en función de las necesidades de gobierno; nunca reflexiona sobre el punto de que en incontables casos, la apropiación del beneficio produce comportamientos o actitudes específicas, es decir, no es un acto pasivo. Tampoco resalta, que el aporte de beneficios en innumerables ocasiones, es el vehículo para detonar conductas específicas, convirtiéndolo en un instrumento de gobierno. En adelante analizaré esta veta, es decir, donde el beneficio que aportan las políticas aparece como un medio para ejercer el poder.

El concepto que presenta Downs sobre los beneficios que *da* el gobierno, el de bienes colectivos o indivisibles<sup>66</sup>, plantea una reflexión en torno al hecho de la *apropiación* del bien. Dentro de la lógica del texto, si la apropiación es realizada por individuos racionales, necesariamente, llevarán a cabo un proceso de evaluación de los aportes a la renta marginal, frente a los costos del acto de apropiación. Es decir, que para un gobierno que espera una conducta específica mediante el aporte de bienes <<públicos>>, la consideración de este balance resulta fundamental, pues si bien una política puede dar aportes a la renta de los individuos, las razones de éstos, para

---

<sup>66</sup> “...aquel que por su simple existencia puede beneficiar a cualquier ciudadano con independencia de si lo ha pagado o de cuantos más se benefician del mismo” (Downs, 1973: 183).

‘apropiarse’ de dicho bien, pueden estar por debajo de los beneficios, determinando el fracaso de dicha política.<sup>67</sup> De acuerdo a la lógica downsiana, las evaluaciones para realizar o no una acción mediada por un aporte de bienes, deberán ser *dentro* de la misma esfera en que son propuestas, para ser consideradas racionales, de otra manera salen del ‘tipo’ planteado en su obra y tales evaluaciones se tornarían irracionales. Los cálculos del beneficio de <<obedecer>> pueden ser realizados a corto o a largo plazo, en función de la disponibilidad de tiempo e información con que cuente el ciudadano<sup>68</sup>.

Un último aspecto en relación a la indivisibilidad del bien colectivo, es que no obstante ser *indivisible*, puesto a disposición de todos, la apropiación es fundamentalmente individual. El ciudadano decidirá si lo disfruta o no, independientemente de sus relaciones con los demás, salvo en el caso de que forme parte de un grupo de interés. La participación en un colectivo, lo puede colocar en una posición privilegiada para el disfrute del bien, sin olvidar que para Downs, esta ventaja solamente ocurre porque tal organización *maximiza* las oportunidades del beneficio individual.<sup>69</sup>

Tema fundamental que introdujo Downs y que resulta un apoyo a lo que se está planteando, es el énfasis que pone en el papel del gobierno. Acorde con el espíritu de su época, abandona la idea de que el gobierno se limita al papel de vigilar el transcurso de la economía y lo incorpora de lleno a la división del trabajo como un actor más. No obstante su papel no es igual a los otros actores, pues ya mostré como ante la disyuntiva de beneficiar las utilidades públicas o las privadas, el gobierno tiende a las primeras. Así que su papel en la división del trabajo, no es posible que lo ocupe ningún individuo, ni que el mercado se <<encargue>> de tal función. Este papel de incidir y conducir lo relativo a los intereses de la mayoría, es lo que permite utilizar las herramientas de Downs para entender los fenómenos de poder, pues como dice el autor en referencia a su capacidad de intervención en los asuntos económicos: “...el gobierno maximizador de votos trastorna el equilibrio marginal al imponer ciertos costes obligatorios sobre ciertos sujetos de decisión y al poner beneficios subvencionados a disposición de otros”

---

<sup>67</sup> Este punto es a mí ver, una de las ausencias más lamentables en el trabajo de Downs. Pues nunca se plantea el ‘costo’ de apropiación como una variable, tanto para el gobierno como para los mismos ciudadanos. Todas las rentas que analiza el autor, se capitalizan de manera instantánea, pasivamente, sin esfuerzo. Elementos como el tiempo y la información, que resultaron valiosos en el aporte de Downs, no son considerados como influyentes en el proceso de apropiación del bien colectivo.

<sup>68</sup> Nótese que sólo estoy considerando por el momento, beneficios a ser tomados de manera voluntaria, pues eso concuerda con la idea de poder e intercambio. Si bien existen bienes, cuyos beneficios no pueden ser rechazados por la presunción de coacción gubernamental ante la negativa (caso de políticas de salud ante epidemias o desalojos en catástrofes naturales), dejo dichos casos para más adelante, donde expondré la relación entre obediencia legítima y mayorías.

<sup>69</sup> No olvidar que anteriormente señalé los problemas que surgen, al reputar los beneficios de las organizaciones a una lógica estrictamente individualista (Ver nota 38 de este capítulo).

(1973: 218). Así pues, está conciente que mediante alteraciones en la renta, se pueden ‘trastornar’ los asuntos de los individuos, es decir, que la capacidad del gobierno para asignar cargas o beneficios, induce acciones de manera efectiva, de acuerdo a las necesidades del gobierno<sup>70</sup>. Es muy amplio el rango de posibilidades que un gobierno tiene para ordenar las conductas y las actitudes ciudadanas a través de estos canales. Un ejemplo: Las políticas de educación en principio comportan una demanda de la población, no obstante, presentan un rostro amorfo pues –de acuerdo con Arrow- en ese conjunto es imposible una opinión unitaria; la decisión formal, parte del gobierno. Los bienes y servicios que comporta la educación, son asignados a ciertas áreas con propósitos definidos, de tal manera que, como se mencionó anteriormente, la apropiación de dichos bienes colectivos, *necesariamente* está encadenada a la realización de conductas o actitudes acordes con la intención del gobierno, resultando en un ejercicio de poder exitoso<sup>71</sup>. Un caso parecido son las políticas de subsidio a la producción, pues las asignaciones monetarias (o exenciones impositivas), animan a los individuos que persiguen el beneficio, a <<ocuparse>> en el área que la política presupone o en su defecto, la migración desde otras áreas, a la que ofrece mayores ventajas, con el consiguiente ejercicio de poder<sup>72</sup>. Lo anterior es una muestra de las facultades del gobierno para intervenir en la división del trabajo.

Un aspecto muy interesante de lo que propone Downs, es lo tocante a la visión que tiene del gobierno. Por un lado contribuyó, como se vio anteriormente, a revalorar el papel de las intenciones individuales en la instrumentación de las políticas: “...nuestro intento [es] descubrir como se comportan los hombres racionales tanto en su condición de ciudadanos *como desde el poder*” (1973: 15)<sup>73</sup>. Por otro lado, propone que por sus intereses comunes, los individuos forman coaliciones al interior de gobierno y partidos, resultando en que sus decisiones puedan ser interpretadas, ‘como si’ se tratara de las de un individuo racional (*ibid*: 18); es decir, son *unitarias*. Este ángulo que quiero rescatar, aporta argumentos interesantes para comprender la dinámica del ejercicio de

---

<sup>70</sup> Teniendo en cuenta que éstas representan las de la mayoría.

<sup>71</sup> No desconozco aquí la constante frustración de las políticas de gobierno, pues la imposibilidad de obtener eficiencia del cien por ciento es un hecho constante. Lo que quiero resaltar en este apartado es el mecanismo mediante el cual la apropiación del bien, deriva en actos de la población <<que de otro modo no harían>>. Reflexiones sobre las condiciones de ineficiencia de las políticas, se darán en la sección por venir, que trata de la manera en que las mayorías muestran su ‘preferencia’ a una política, conduciéndolos a la acción.

<sup>72</sup> En la misma dirección de la nota anterior, el sencillo escenario que se bosqueja no está libre de contradicciones, pues dicha forma de ejercer el poder no está exenta de fugas. Una visión más profunda de estas consideraciones, es el análisis de Clauss Offe a las consecuencias desastrosas que tuvo el modelo keynesiano de <<hacer política>>, al ser aplicado sin control. Lo que en un principio era un mecanismo de fomento, fue incorporado a la lógica del mercado, de modo tal que los actores se apropiaron del subsidio, sin redituar los beneficios colectivos supuestos, tornándose más en ‘especuladores’ que en productores (Offe, 1988: 80)

<sup>73</sup> El subrayado es mío.

poder mediante intercambio. La forma y el fondo de una política, las decide el gobierno de acuerdo con el conocimiento de las preferencias y razones de la mayoría. Somete las alternativas a una votación hipotética, tomando en consideración la incertidumbre y el tiempo de decisión y escoge la que cree que agrada a la mayoría. De manera semejante, ocurrirá con las decisiones que toma un gobierno, cuando espera ciertos comportamientos en la ciudadanía. Considerando un beneficio marginal a los individuos y un determinado patrón de apropiación, someterá a un escenario hipotético las diferentes alternativas, valorando si la mayoría actuará de acuerdo con lo planeado al apropiarse de la renta. Siguiendo el modelo de Downs, es evidente que la función de <<representatividad>> de los individuos que toman la decisión gubernamental, sólo está atada a la aprobación o desaprobación en la elección por venir, que evaluará el conjunto de las decisiones tomadas a lo largo del periodo. De ahí la tensión, entre el grupo de individuos en los que se quiere detonar una conducta y los que representan la mayoría electoral. En todo caso lo que le interesa a un gobierno, es que *la mayor parte* de los individuos a los que esté dirigida una política, actúen de acuerdo a lo esperado, independientemente de que constituyan ‘la mayoría’<sup>74</sup>.

Ahora bien, ¿qué clase de políticas y decisiones está contemplando Downs que se pueden llevar a cabo? Dado el origen económico de su modelo y la inclusión del gobierno como actor en la división del trabajo, considera que existen tres tipos diferentes de decisiones: las de producción, las de consumo y las propiamente políticas (Downs, 1973: 231). Desde luego que las últimas, comportan una especie de suma de las dos primeras, pues su analogía de los partidos como ‘empresarios’ que ofertan políticas a un grupo de votantes, que ‘compran’ mediante el voto tal producto, está latente. Tal es la propuesta, que la forma principal de implementación de políticas en su modelo es del tipo de *redistribución*: mediante la renta extraída vía impuestos, los

---

<sup>74</sup> Una reflexión contemporánea de estos fenómenos es la que realiza Joseph Stiglitz, quien profundiza en las dificultades del proceso de las decisiones públicas en oposición a las privadas. “La persona que tiene que tomar una decisión privada sabe cuáles son sus propias preferencias. La que tiene que tomar decisiones públicas [como representante] ha de averiguar las preferencias de aquellas en cuyo nombre toma la decisión” (Stiglitz, 1997: 163). El dilema es, que ya se vio que existe cierta imposibilidad de tomar una decisión unitaria socialmente aceptable (Nota 46) y por tanto existirán oposiciones. “El problema de la conciliación de las diferencias surge *siempre* que debe tomarse una decisión colectiva” (*ibid*: 164). La dificultad parte, de la tensión entre la decisión representativa y lo que se tiene que decidir al margen de la representación, pero que vale para todos. Roberto D’Alimonte, describe muy bien el núcleo de esta paradoja. Ve dos tipos de decisiones: *Las colectivas*, que son tomadas por un grupo como agregación de las preferencias individuales, aunque no necesariamente representen las de todos los individuos de manera particular; y *las colectivizadas*, en donde un actor ‘decide por todos’, y su elección es vinculante para los miembros de un grupo, independientemente de sus preferencias (D’Alimonte, 2002: 423). Por eso hable antes (Nota 46), de cómo lo complejo de articular una decisión ‘unitaria’ que represente a una ‘pluralidad’, tiene la salida más viable en la violación del principio de *no-dictadura* que planteó Kenneth Arrow. De lo que se está hablando, pues, es de la toma de decisiones ‘colectivizadas’, en ciertos puntos del proceso de instrumentación de una política, deseada ‘colectivamente’.

recursos se pueden ‘redistribuir’ a otros sectores donde es necesario<sup>75</sup>. Esto plantea un esquema en donde se tiende a tomar recursos de los sectores de renta alta y usarlos en los sectores de renta baja (Downs, 1973: 178). Así, para los efectos del ejercicio de poder, se plantea que los poseedores de renta alta tengan que ser gobernados mediante la coerción o el argumento de los beneficios a largo plazo de las rentas ‘perdidas’ en el corto y los sectores de renta baja, mediante los recursos puestos a su disposición y las acciones conducentes a su apropiación<sup>76</sup>. Asimismo, los intereses básicos del gobierno serán en la dirección de ordenar las actividades de los productores más que las de los consumidores, por aquella sentencia de Downs en el sentido del sesgo proproductor del gobierno. Es evidente que los efectos de un beneficio a los productores, para alentar o desalentar determinadas prácticas, son más efectivos por la <<concentración>> de las rentas asignadas y la intensidad con la que es sentida por los involucrados, mientras que como consumidor se tienen múltiples intereses y el beneficio marginal es más pequeño en un ‘artículo’ en particular.

La capacidad que tiene un gobierno democrático para provocar efectos en los individuos, en términos poder por intercambio, esta fincada entonces, en la asimetría que se da por la posesión centralizada de recursos en cierta medida ilimitados, frente a la escasez de recurso que observa cualquier particular de manera individual. Este argumento, es apoyado por la idea downsiana de que las políticas con mayor eficacia, se dan con los sectores de renta baja, pues en la apropiación de la renta marginal, se verían <<obligados>> a actuar de manera más apremiante en la dirección definida, que los poseedores de renta alta. Un último argumento en este sentido, es que un ordenamiento social <<deseado>> por un particular o por una asociación de particulares, es más difícil conseguirlo sin la ayuda del gobierno. Esta dificultad, puede derivar de los largos plazos de recuperación de la renta invertida de manera individual; de la dificultad de obligar al cumplimiento del compromiso<sup>77</sup>; o incluso, por la posibilidad de que en términos de

---

<sup>75</sup> Tan sólo siete años después de Downs, en 1964, Theodore Lowi publica un estudio donde reconoce la ‘inexistencia’ de una teoría sobre el poder en la ciencia política norteamericana. Con una fuerte influencia de los trabajos de Schattschneider, su conclusión es que el gobierno ejerce el poder mediante tres patrones básicos, que estaban presentes en estudios de esa época y no habían sido sistematizados: **políticas regulatorias** que restringen o limitan el acceso a recursos; **políticas redistributivas**, que definen que unos paguen lo que otros reciben (estos dos primeros tipos consideran los efectos en el largo plazo); finalmente las **políticas distributivas**, que en el corto plazo, reparten recursos sin considerar las limitaciones de los mismos, ni quien <<paga>> el costo (Lowi, 2000: 89-117).

<sup>76</sup> Esto que Downs llama ‘la tendencia natural Robin Hood de los gobiernos democráticos’, se ve atemperada por el deseo de los pobres de llegar a ser ricos -lo que impide la perfecta igualación-, y la mayor influencia de los grupos de renta alta por la mayor información que poseen, en un mundo de incertidumbre (1973: 215).

<sup>77</sup> Un punto polémico es el origen de las facultades del Estado: si salen de la capacidad coercitiva del mismo o de su posición coordinadora de los esfuerzos sociales. Esta reflexión muy amplia y que rebasa los límites de este trabajo, no impide que tome una posición al respecto. Si bien se tienen posiciones que consideran que el poder último del Estado reposa en su capacidad de coerción o en el acuerdo <<primigenio>> de la soberanía del mismo sobre toda la comunidad de individuos, mi posición se acerca más a la sostenida por los resultados de la historia económica, a saber: Que el origen del Estado moderno reside en un intercambio, formado

renta, el proceso sea ineficiente, de manera tal que sólo si <<otros lo pagan>>, puede ser llevado a cabo <sup>78</sup>.

“...el manejo del dinero por el gobierno se basa en señales que reciben de los ciudadanos en cuanto propietarios de votos, no en cuanto propietarios de renta monetaria, lo que se debe a que al gobierno lo que primordialmente le interesa es un *dinero distinto* del de curso legal, los votos, que se distribuyen de manera muy distinta de la renta monetaria”<sup>79</sup> (Downs, 1973: 189). Abro con esta idea, porque aporta un útil apoyo a la tesis que defiendo. Lo relevante del argumento, resalta que la instrumentación de políticas gubernamentales, no se da como un cambio *homogéneo* (*ibid*: 179), sino como un intercambio de especies diferentes, *distintas*, pues los elementos involucrados tienen características incompatibles. Así, las rentas que aporta el gobierno y que conllevan un patrón de apropiación, no pueden ser valoradas en términos monetarios; de ahí todo el desarrollo que instrumentó Downs y que mostré anteriormente. A los individuos concretos que diseñan e instrumentan una política, lo único que les interesa es el voto de los ciudadanos, independientemente de la cantidad de utilidad marginal que reciban por la política. Para el presente caso, la moneda que el gobierno espera como retribución a la renta aportada, es como dije al inicio de este esfuerzo: la *obediencia*. Del mismo modo que la *preferencia*, la conducta que converge con los supuestos gubernamentales es un pago distinto al bien recibido. A los que ejercen el poder, no les interesa formalmente, *cuanto* bien colectivo se apropian los individuos, sino únicamente que en el mismo proceso de apropiación desempeñen la conducta esperada. Hay no obstante una diferencia substancial entre <<obediencia>> y <<preferencia>>. La segunda se manifiesta toda y de una vez: en la elección, el individuo hace la suma de los beneficios obtenidos a lo largo del periodo, la consistencia ideológica de las políticas o una suerte de promedio de los dos ámbitos; pero *siempre* es un acto eficiente. Si asiste a la urna, todo el valor de su voto es transferido, independientemente –como dije– del porcentaje de disfrute del bien

---

por los servicios que éste *da* en forma de ‘reglas del juego’ (más precisamente, las instituciones), por las rentas que le aportan los particulares (North, 1984: 38-9). En este intercambio, se considera que la falla de cualquiera de los dos, redundaría en la falla del sistema. Difícilmente la coerción funciona como soporte de un sistema social. En este punto concuerdo absolutamente con Parsons que rechaza la idea “...de que cualquier sistema político basado *por completo* en el egoísmo, la fuerza o una combinación de ambos, puede ser estable durante un tiempo considerable” (*cit.* en Barnes, 1990: 45).

<sup>78</sup> En este otro punto, nuevamente aparece Douglass North. En su obra *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), hace una relatoría del conjunto de instituciones humanas que por centurias, resultan ineficientes en términos económicos. Si bien no concuerdo del todo con su apreciación, pues si por cientos de años algo se mantiene, socialmente *ya no es una anomalía*, el hecho es que sólo un gobierno <<redistribuidor>> puede costear tal derroche de recursos económicos.

<sup>79</sup> El subrayado es mío.

colectivo. Para el caso de la obediencia, la diferencia de las monedas de cambio es más problemática, pues si bien como en el anterior caso <<no se sabe>> cuanto renta recibe el ciudadano, *tampoco* es claro cuanta obediencia aporta. No hace falta abundar en el hecho de que los comportamientos no son siempre paquetes discretos. Si se espera un determinado proceder individual, depende mucho de la naturaleza de la acción a desarrollar, si se puede tener eficiencia total o parcial. Por ejemplo, si lo que se espera es una acción única y momentánea, el fenómeno se asemeja al voto<sup>80</sup>. Los problemas surgen, como es de esperar, si lo que se pretende es una disposición sostenida a lo largo del tiempo de un curso de acción, pues se toma el bien, pero no se *hace todo* lo esperado para tal apropiación; es un típico ejemplo de lo que en la literatura se conoce como el fenómeno del ‘gorrón’ (una muestra de lo anterior, es que no obstante el aporte de bienes para la circulación y regulación del tránsito vehicular, es imposible garantizar el uso <<correcto>> de los mismos todo el tiempo)<sup>81</sup>. Esta inconsistencia en las equivalencias de lo recibido por lo actuado, lleva a Downs a reconocer que, dada la imposibilidad de cuantificar estos tipos de ‘dinero distinto’ a lo largo del proceso político, la naturaleza del fenómeno, “...le impide [al gobierno,] vender los servicios públicos en el mercado libre sobre la base del *quid pro quo*” (1973: 212). Con este argumento se sientan las bases para demarcar, hasta donde es posible cambiar recursos por preferencia u obediencia. De eso trata precisamente la siguiente sección, donde se mostrará cuáles son las bases de agregación de las mayorías, que culmina en lo que es el corazón del trabajo de Downs: la toma de decisiones gubernamentales.

---

<sup>80</sup> Tal es el caso de concurrir a donar sangre durante una campaña nacional. No sólo está el hecho altruista: el gobierno ofrece un desayuno, un diploma, un análisis de tipo sanguíneo, otro del SIDA y recibe además un bono de sangre en caso de accidente para el donador o sus familiares. A cambio el individuo accede a transferir, *toda* la unidad de sangre y <<de un solo golpe>>.

<sup>81</sup> Downs aclaró que su mundo artificial era una aproximación limitada, pues únicamente exploraba la faceta racional de los fenómenos. Es por eso que no se considera en este análisis, los fenómenos de lo que Weber llamó dominación. Para él, el Estado impone tal dominio a los individuos de forma que “... una voluntad manifiesta (mandato) del dominador o de los dominadores influye sobre los actos de otros (del dominado o de los dominados), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar *como si* los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato” (1964: 699). Es decir, que la internalización de los mandatos, rebasa el calculo racional frente al bien aportado y se instala en el mundo de los valores, como dice Weber, de tal forma que ya no importa si se disfruta o no de la renta, lo que importa es que tal comportamiento es <<lo correcto>>. Una conjetura a tal percepción dentro de la lógica del modelo, pudiera ser que la obediencia se da en el marco de aportes de renta constante por obediencia constante. La repetición permanente del intercambio, lo sacaría de los terrenos de la cuantificación y lo instalaría en los terrenos de <<lo apropiado>>. Charles Lindblom, a través de la *volición*, trata de solucionar esta dificultad; se verá más adelante.

## El poder y la agregación de voluntades

En la sección anterior, se han mostrado las implicaciones que sobre las conductas y actitudes, pueden tener los bienes que aportan las políticas de gobierno. La clave de dicha interpretación fue el desarrollo del concepto de ‘conductas de apropiación’, que suponen una variación en el estado normal de los asuntos de los individuos, con vías a obtener el bien que aporta el gobierno, <<comportándose>> de acuerdo a lo esperado por aquellos que planearon la política. Tal es la base del poder mediante intercambio. El sustento de este proceso, se encuentra en la idea de que el ‘bien’ aportado es, por una parte indivisible –todos pueden gozarlo- y por otra parte, proveído para satisfacer las necesidades de la mayoría. Las consecuencias de dicha idea es lo que busco desarrollar en este apartado. Se trata de responder a las preguntas: ¿Cómo es posible la formación de una mayoría que se apropie del bien? ¿En qué se apoya la asimetría del gobierno respecto de los ciudadanos? ¿Cuáles son los aspectos que intervienen en la valoración de los individuos involucrados? ¿Cómo pondera el gobierno las valoraciones particulares de una política, para tomar una decisión?

Para comenzar, mostraré de dónde deriva la asimetría que permite al gobierno orientar las acciones de los ciudadanos. Para Downs, el corazón de la diferencia entre estos dos actores, parte de la centralidad del gobierno en la concentración de los recursos sociales. La posibilidad de usar las rentas con un criterio diferente del mero interés individual, permite al gobierno un margen de maniobra diferente, pues las utilidades se capitalizan con plazos más largos o –como dice Downs- en un ‘dinero distinto’ (esto incluye por ejemplo, ineficiencia monetaria pero estabilidad política). “La presión de los poseedores de dinero no puede contrarrestar directamente *la asimetría de poder*. El gobierno *puede operar libremente* en la moneda que le interesa a los buscadores de dinero, mientras que éstos *no pueden hacer lo mismo* en la moneda que interesa al gobierno”<sup>82</sup> (Downs, 1973: 190). Las diferencias que facultan al gobierno a usar las rentas, con criterios que *jamás* un particular usaría en su proceder, se encuentran en la esfera de la racionalidad individual que se ha supuesto desde el principio. Pues en la persecución de ciertos beneficios que *sólo* el gobierno está en posibilidades de otorgar, los individuos se verán compelidos a modificar su conducta, para apropiarse de las rentas que están disponibles en las políticas del gobierno. Dependiendo de la necesidad que tenga un individuo o

---

<sup>82</sup> El subrayado es mío.

grupo de interés por los beneficios que otorga una política, en esa medida será más proclive a desempeñar las acciones que están condicionadas por la apropiación del bien público. Lo anterior nos lleva a un segundo punto: ¿sabe el individuo cuánto es el beneficio final, entre lo recibido y su actuación?

Para Downs, la segunda fuente de asimetría del gobierno con los ciudadanos es la información. Ya se ha mostrado como la información no esta disponible ‘toda’ y ‘para todos’, pues su búsqueda, discriminación y procesamiento, tiene un costo que no cualquiera están en facultad de pagar. La incertidumbre es pues, la otra gran arista de asimetría. Para el gobierno es racional el empleo de recursos para informarse; la efectividad de sus políticas y la posibilidad de reelección de sus miembros depende de cuan atinadas son las decisiones y eso está necesariamente atado a un cuerpo de conocimiento adecuado. Para los individuos en general, resulta irracional el costo de informarse de todos los aspectos que implica la puesta en marcha de las políticas. Por eso es que Downs certeramente, diferencia a los individuos como productores y como consumidores, y también como participantes en grupos de interés. Como productor un sujeto esta de por sí, determinado a conocer aspectos particulares de su campo de actividad y al mismo tiempo, obligado a informarse de manera cotidiana si quiere tener un buen desempeño en tal campo; esa es una actitud racional. Además, la organización de individuos en torno a temas que les afectan de manera directa, los obliga –si quieren ser efectivos- a informarse de manera más profunda que los sujetos a los que dicho tema se les presenta como irrelevante.

Así pues, en función de la cantidad y la calidad de la información, un individuo o grupo estará en *diferente posición* para actuar en respuesta a una política. Si la información es mayor, el gobierno tiene que ser muy cuidadoso y específico en los beneficios que se derivarán de una determinada actuación; de otro modo no logrará su objetivo. En cambio, donde la información es limitada, el beneficio marginal inicial que se aporta en una política, <<aparece>> primero que las consecuencias segundas que el individuo no alcanza a calcular y que pueden ser dañinas a largo plazo. Por lo tanto, tales diferencias definen el margen de maniobra que tiene un gobierno en la persecución de los efectos sociales que se desprenden de las políticas. Como dice Downs: “La desigualdad del poder político es inevitable en toda gran sociedad caracterizada por la incertidumbre y la división de trabajo, cualquiera que sea su constitución y por muy

iguales que sean sus ciudadanos en otros aspectos” (1973: 258)<sup>83</sup>. Concluyendo: la concentración de recursos de la sociedad, el diferente nivel de renta, el mayor acceso a la información y la participación diferenciada de los individuos en asuntos de interés público, define el grado de asimetría con que cuenta un gobierno para ejercer el poder mediante los beneficios que otorga una política y por ende, de la efectividad que puede alcanzar.

El margen de maniobra que tiene el gobierno para implementar una o varias políticas, considera desde luego el equilibrio entre los recursos que recibe de un grupo y los utiliza en otro<sup>84</sup>. La asignación de ciertos costes a un grupo y beneficios a otro, está fundamentado en un equilibrio que se alcanza a través del proceso democrático. Pocos individuos de renta alta, aportarán beneficios a muchos individuos de renta baja; el gobierno maximizador de votos busca un óptimo entre los votos de la mayoría poco influyente y la minoría influyente (Downs, 1973: 218). El proceder de los gobiernos democráticos, pero maximizadores de votos, los orilla a “...privar de su renta a unas pocas personas, ganándose con ello su hostilidad, [...poniendo la renta] a disposición de muchos otros, ganándose con ello su apoyo...” (*ibid*: 213). Desde luego que la obediencia de los individuos de renta baja esta ‘racionalmente’ garantizada; la renta es un beneficio directo y a corto plazo y por tanto los patrones de apropiación serán muy efectivos. En términos racionales, los individuos de renta alta recibirán incrementos directos a su renta tan pequeños, que la tributación al gobierno parecería irracional<sup>85</sup>; la obediencia en este caso se da por lo que reciben expresado en una moneda distinta: la estabilidad del sistema democrático y en el caso presente, del sistema de ejercicio de poder mediante intercambio, cuyo impacto social es menor que mediante la coacción. En todo caso, el uso de la coacción para la redistribución, que tiene la legitimidad de la opinión mayoritaria, puede ser aplicada en una minoría sin beneficio individual ni a corto ni largo plazo, pues “...la igualdad del sufragio da lugar en la sociedad democrática a la tendencia de la acción del gobierno a igualar las rentas, redistribuyendo

---

<sup>83</sup> Es de notar que por constitución política, Downs entiende la estructura institucional *efectiva* del gobierno y la lógica de las relaciones *efectivas* entre gobernantes y gobernados (1973: 313). Destaca la similitud con lo que planteó un siglo antes [1862] Ferdinand Lasalle en su obra *Que es una constitución* (2002), donde hace una tajante diferencia entre la constitución *real*: los factores efectivos de poder; y la expresión escrita de los ordenamientos jurídicos que *pretenden* expresar tales factores, lo que llamó “*la hoja de papel*”.

<sup>84</sup> Tal es el caso de las políticas redistributivas. Señalamos antes (nota 75) que hay otras opciones, como las políticas distributivas, en las que no se considera quién paga el costo y que pueden subdividir los beneficios tanto como sea posible, determinando que todos queden satisfechos; se les conoce comúnmente como las políticas del ‘barril sin fondo’ (Lowi, 2000:101-2).

<sup>85</sup> Es un caso análogo al rendimiento racional de votar (Downs, 1973: 287), que es tan bajo, que la razón del acto se debe juzgar con una ‘moneda distinta’ y de rendimiento a largo plazo: el mantenimiento del sistema democrático.

las de los pocos ricos entre los muchos no tan ricos” (Downs, 1973: 213). De esto se desprende, que en el sistema ideal donde se ejerce el poder por intercambio, éste será la forma preponderante, mientras que la coacción quedará relegada a unos pocos casos minoritarios<sup>86</sup>.

### *La agregación de la obediencia*

Un aspecto que me interesa destacar de la obra de Downs es el referente a la forma en que el gobierno <<decide>> sus políticas. Esto es relevante, pues si bien dirige su atención al aspecto individualista de los fenómenos, la convergencia de intereses que pueden presentar los sujetos que están en el gobierno, determina que se comporte, de alguna manera, como un actor unitario y racional. Como ya se había mostrado, el interés común de los miembros de los partidos políticos, se limita a las rentas, el prestigio y el poder que se consigue en el gobierno. Estos intereses ‘egoístas’, no impiden a los partidos cumplir su función social: ¿cómo sucede lo anterior? Básicamente, porque la permanencia en el gobierno depende de votaciones mayoritarias en las elecciones y por tanto, las políticas buscarán agradar constantemente a las mayorías; la ‘mano invisible’ de Bentham. Es así, que se constituye el gobierno como un actor unitario. Ahora bien, esta función social derivada del interés egoísta, presenta para el ejercicio de poder consideraciones semejantes: si una política pretende desencadenar comportamientos en un grupo a través de intercambios, debe considerar si la mayoría estará dispuesta a modificar su conducta durante el proceso de apropiación. Esto se logra, racionalmente, averiguando si el aumento marginal de la renta en los ciudadanos, está por arriba del costo que implica la conducta de apropiación, asimismo, al gobierno le interesará saber si este beneficio marginal se da para la mayoría que está involucrada. El proceso que se trasluce, es someter la política a un escenario supuesto, tal como afirma Downs para las votaciones: “...el gobierno somete cada decisión a una votación hipotética y elige siempre la alternativa que prefiere la mayoría de los votantes” (Downs, 1973: 58). Desde luego que la evaluación de la *preferencia* sobre un conjunto de políticas se

---

<sup>86</sup> En estas aseveraciones, no estoy olvidando el contexto histórico. Si en la primera sección señalé las circunstancias que hicieron posible la adopción de teorías que suponían un Estado centralizador y benefactor, desprendidas de la situación económica y política de aquellos años, actualmente las cosas no son así. Pasada la guerra fría, la intensidad de los procesos globalizadores ha transformado el papel del Estado en la vida de las naciones. En un contexto de economías abiertas y del triunfo del liberalismo sobre el socialismo, se vuelve a posiciones de un papel más pequeño del Estado También por la menor capacidad de centralización de los recursos nacionales, que cada vez más están en manos de corporaciones nacionales, transnacionales o posnacionales, cuyos intereses han dejado de tener arraigo territorial. Este contexto, no obstante, no afecta la dinámica de las relaciones de poder que se establecen a través de las políticas gubernamentales, pues si bien sus montos han disminuido en muchos casos, cuando hay recursos, la probable obediencia solo se circunscribe al campo donde se aplica, no a otras regiones que antes eran <<potestad del Estado>>.

obtiene mediante el voto mayoritario, pero, ¿cómo se sabrá de la *obediencia*? Para la óptica downsiana, esto se lograría sometiendo la política a un escenario hipotético para elegir, no tanto alternativas de políticas, sino *intensidades* de obediencia, que estarán relacionadas en la cantidad de recurso aportado, por la duración, la calidad y la cantidad de la obediencia. Nuevamente, lo que se busca conocer, es: bajo qué forma se obtiene la convergencia de una mayoría. La respuesta será que, desde el punto de vista de una teoría económica de la democracia: el gobierno buscará ejercer el poder preferentemente donde haya probabilidad de que una mayoría esté de acuerdo y con la forma que agrade a la mayoría. Si se mantiene constante este proceso a lo largo de un periodo electoral, un gobierno aparecerá como eficiente para los ciudadanos y por lo tanto, conseguirá una votación mayoritaria. Este resultado, que por si solo no implica novedad, tiene relevancia por el hecho de que al pensar el ejercicio de poder a través del intercambio, también se tiene que considerar el beneficio marginal mayoritario, para lograr efectivamente, la conversión de recursos públicos gubernamentales en conductas de apropiación.

Si el grupo de individuos que aspira a formar parte del gobierno, busca únicamente los beneficios individuales que de éste se obtienen, y si la consecuencia de tal búsqueda resulta en una función de utilidad para el colectivo, ¿Qué diferencia a este grupo, de otros grupos de interés y cómo influye la diferencia en su manera de decidir? Básicamente, que por la naturaleza democrática del gobierno, no son de fijo los mismos individuos y están sujetos a un cambio constante de elementos. Este cambio está determinado por elecciones periódicas, donde eligen las mayorías al partido de su preferencia y, esto es fundamental, con el cuerpo de políticas preferido por la mayoría<sup>87</sup>. Estaremos así, ante un programa de gobierno que promete ejercer el poder, de acuerdo a lo que las mayorías están de acuerdo en obedecer; estaremos frente a una toma de decisiones, *colectiva*<sup>88</sup>. Esto es fundamental, pues en ningún otro grupo de interés que existe en una sociedad democrática, la toma de decisiones colectivas incluye a todos los ciudadanos que forman parte de la unidad política. La representación que se le da a los miembros del gobierno elegido comprende, tomar formalmente las decisiones colectivas

---

<sup>87</sup> No obstante que tal programa, estará totalmente alejado de lo que resultará en la gestión real. Por un lado, está la incertidumbre que impide al gobierno prever todos los obstáculos que encontrará su propuesta, por otro lado, es imposible producir elecciones unitarias en todos los aspectos aun dentro del grupo que voto por la opción ganadora –un resultado del teorema de Arrow- y finalmente, el tiempo, que limita exponer al electorado, *todos* los pasos que se tomarían a lo largo de la gestión. Una impecable escenificación de lo anterior, la da Jorge Luis Borges en el relato “Funes el memorioso”: *Dos o tres veces había reconstruido un día entero; no había dudado nunca, pero cada reconstrucción había durado un día entero.*

<sup>88</sup> Recordar que la diferencia existente entre decisión colectiva y decisión colectivizada se reseña en la nota 74.

supuestas por su programa. La obediencia a las políticas por parte de la mayoría, está así garantizada por la legitimidad derivada del proceso democrático. Pero ¿se da tan fácil la obediencia en la realidad? Como señalé (ver nota 87), nunca es posible prever todas las circunstancias del proceso político, ni tampoco esperar aprobación de la mayoría a los distintos aspectos del proceso de una política, pues de acuerdo con Arrow, es imposible encontrar una función única y común de bienestar, por tanto una gran cantidad de las decisiones que se tomarán en el gobierno, tendrán la característica de decisiones colectivizadas, es decir, que se toman en nombre de la mayoría *sin consultarla*<sup>89</sup>. Además, el efecto del ejercicio del poder, no se <<percibe>> de manera colectiva sino individual, pues es el sujeto, de manera particular, el que se apropia o no del beneficio y modifica o no su conducta de acuerdo a lo esperado. La efectividad en el ejercicio del poder, se dará en la medida en que las decisiones se acerquen a la idea general de las políticas anunciadas<sup>90</sup> y resulten en la agregación de conductas de apropiación de carácter mayoritario. La consecuencia pues, de todo lo anterior, es que desde la lógica del modelo downsiano, el gobierno tomará sus decisiones como un binomio colectivo/colectivizado, derivado de los requisitos necesarios de la democracia, pero limitado por las imposibilidades fácticas y la incertidumbre imperante.

La apariencia del gobierno como una entidad unitaria y la forma en la que toma sus decisiones, necesita una precisión ¿Son los intercambios de manera inmediata; son las especies homogéneas? Como Downs parte desde un modelo económico, los aspectos de la planificación tienen esa característica. En tal sentido, la información y los cálculos de la renta marginal que pretende obtener el planificador ‘privado’, se establecen con base en especies *homogéneas* “...sean estas de utilidad, de beneficio o de bienestar” (1973: 179). Desde luego que para un análisis monetario, los cálculos se dan por las comparaciones del monto invertido por el monto de lo recuperado; las comparaciones se complican en cuanto vamos al ámbito político. Ya que Downs no analiza las implicaciones que las políticas tienen en la conducta ciudadana, la relación *heterogénea* entre renta aportada y conducta realizada está ausente. Esta es una de las consideraciones más importantes en el trabajo, pues no se propone aquí –ni por parte de Downs ni por mi parte- que se pueda establecer una relación directa y cuantificable que

---

<sup>89</sup> La visión del gobierno que tiene Downs se aproxima mucho a un esquema representativo, donde los ciudadanos comunes eligen y opinan, una sola vez durante las elecciones; sus representantes hacen el resto. Esta visión en nada concuerda con los actuales planteamientos en política pública, donde la participación y la corresponsabilidad son necesarias.

<sup>90</sup> Ya he señalado los tres comportamientos que atribuye Downs a los partidos, respecto a su confiabilidad frente a los electores: fiabilidad, responsabilidad e integridad. Más adelante, mostraré las consecuencias que tienen esas características para detonar las conductas de apropiación por una mayoría.

encadene recursos por obediencia. En el mercado de bienes, el fundamento de los intercambios es claramente cuantificable dado que se expresa en 'dinero'. En cambio, la transformación de ese mismo dinero en actividad humana, plantea problemas de equivalencia, pues no son especies homogéneas. Si bien se puede pactar, como en el caso de los servicios (que ya presenta dicho problema), una tasa de cambio previa, que asigne cierto monto por cierto patrón de actividad, en un tiempo definido, con una intensidad y calidad acordada, es evidente que la diferencia entre un criterio cuantitativo <<duro>> y la interpretación de las segundas características mencionadas, complejiza grandemente la satisfacción plena en el cambio. Es la *interpretación* la que da al traste con la eficiencia total del cambio; en el mercado de servicios, la moneda es un nexo entre dos interpretaciones de lo que *se supone* se debe hacer. Si esto es así para los encuentros cara a cara que propone el modelo de mercado monetario, en el 'mercado político democrático' tenemos una multiplicidad de circunstancias que determinan la imposibilidad de equivalencias directas y mecánicas. Dos características destacan sobre ese paisaje, de acuerdo a la visión de Downs. La primera es la indivisibilidad de los bienes que otorga el gobierno; la segunda es la incertidumbre. Ambas están entreveradas en el proceso que considera comportamientos por bienes públicos gubernamentales, pues en primer lugar, el gobierno desconoce la ponderación exacta que el individuo le da al beneficio marginal aportado, en consecuencia, ignora si la conducta de apropiación se <<disparará>> y si eso ocurre, si será en la dirección y con la intensidad esperada. En segundo lugar, ya que los bienes que el gobierno otorga son indivisibles y se otorgan para todos, las condiciones de asimetría son diferentes para cada caso y por tanto hay una imposibilidad de <<graduar>> el par beneficio/apropiación, según convenga al gobierno para lograr su objetivo. Y en tercer lugar, en el caso de que la gradación fuera asequible, es imposible establecer una función de gradación en la que se este de acuerdo de modo socialmente estable –como establece Arrow- derivando en la existencia de uno o varios sectores cuya conducta de apropiación no sea la esperada. Como afirma Downs: “Como de momento no contamos con procedimiento alguno de medición de los beneficios [que aportan los bienes públicos, dado el marco de incertidumbre], el gobierno no puede, aunque lo desee, asignar los costes en proporción de los beneficios. Por otra parte, la indivisibilidad de

los beneficios le impide vender los servicios públicos en el mercado libre sobre la base del *quid pro quo*” (1973: 212)<sup>91</sup>.

Este contexto determina, para el caso del ejercicio del poder político, un fenómeno conocido *pero* bajo una forma diferente. Me refiero al caso del *gorrón*. Normalmente para el cuerpo de las políticas públicas, el gorrón se define como aquel individuo (o grupo) que goza de los beneficios de alguna política, sin haber contribuido a los recursos que lo conformaron. El <<daño>> que ocasiona, no es sentido en términos del disfrute *individual* de los demás sujetos que sí pagaron el bien, pues la indivisibilidad del mismo determina que su parte no se vea disminuida por la presencia del gorrón; el efecto es sentido de manera social, pues tales individuos afectan a la larga, la producción de dichos bienes, que fueron construidos colectivamente. Para el caso del poder político, el gorrón es aquel individuo que se apropia de las rentas contenidas en una política, *sin* llevar a cabo la conducta de apropiación supuesta. Esto daña a la comunidad, pues los beneficios que aporta un programa de gobierno, legitimados y pagados por la mayoría (dentro de la que inclusive, se puede encontrar el gorrón), aparecen como inútiles, pues el individuo en cuestión, se apropia del beneficio pero su conducta no concuerda con la raíz misma que originó la política. Así pues, también el fenómeno del gorrón es un punto que debe ser tomado en consideración por un gobierno en la instrumentación de una política, pues las características de incertidumbre e indivisibilidad del bien público gubernamental, determinan su presencia constante<sup>92</sup>.

### *Decisiones racionales y decisiones ideológicas*

El panorama presentado apenas arriba, me ha permitido presentar el núcleo que fundamenta la asimetría del gobierno respecto de los ciudadanos, la peculiar

---

<sup>91</sup> Para Downs, el concepto ‘**Óptimo de Pareto**’, tiene una relevancia particular. El óptimo paretiano se da cuando la mejoría de un individuo no está encadenada al daño de cualquiera otro. En política alcanzar esto es prácticamente imposible (1973: 178). Pues en general, las políticas tomarán forma redistributiva afectando a unos para beneficiar a otros; generalmente minorías de renta alta que benefician a mayorías de renta baja. Si existen políticas de la forma distributiva –a la manera de Lowi-, la competencia electoral anula esta posibilidad, pues a los partidos sólo les interesan las mayorías para la votación, con la afectación de la opinión de las minorías. En el caso de las conductas de apropiación, el óptimo de Pareto tomaría una forma específica. Supondría políticas cuyo beneficio de apropiación fuera positivo para toda la población, es decir, *nadie* en dicho grupo recibe menos beneficio por la apropiación, de lo que ha contribuido. Como se ve, en una *comunidad cerrada* esto es imposible y por lo tanto el óptimo de Pareto es inalcanzable. Es claro también, que desde un punto de vista geopolítico, existen comunidades nacionales que pueden recibir beneficios de otras comunidades y por lo tanto generar políticas distributivas, paretianamente eficientes; el costo de las mismas está fuera de la comunidad. En la sección inicial, se critico el simplismo de la visión norteamericana de la posguerra, que soslayaba los efectos de la política en su dimensión global, generalizando las particularidades de la realidad de los Estados Unidos en los sistemas políticos del mundo. Por ende, la visión de Downs, <<atrapada>> en el espíritu de su época, no aporta elementos sobre estas consideraciones.

<sup>92</sup> Si el remedio a la defección en los intercambios, se hace mediante controles más específicos para tales casos o a través del uso de la fuerza, es algo ajeno a mi interés. Mi punto es que la violencia, no puede ser la fórmula *generalizada* para lograr comportamientos, sino sólo en los casos de defección, a los intercambios planteados socialmente y de forma mayoritaria.

característica del bien que intercambia y cómo es que puede decidir sobre esa materia. Ahora, quiero llamar la atención sobre los aspectos que el gobierno considera para decidir, pero en lo que concierne a dos temas: los cálculos racionales que realizan los individuos en el proceso de apropiación; y los factores ideológico-normativos que intervienen en tal proceso. Si para Downs, el efecto de las políticas lleva a los ciudadanos a manifestar una preferencia electoral, el gobierno tratará de establecer qué factores son los que llevan a los ciudadanos a tomar la decisión: sea en términos racional-individualistas, sea en términos ideológico-normativos. Esos mismos factores, estarían presentes en el proceso de apropiación de las rentas gubernamentales, para mantener la suposición inicial que relaciona preferencia y obediencia.

El primer tema, como dije, atañe a la <<caja de herramientas>> que Downs supone para el ciudadano racional y egoísta<sup>93</sup>. Y como también dije antes, para el autor es claro que el gobierno considera esas herramientas, sometiendo la política a un enfrentamiento hipotético con la realidad. El punto de arranque, es que una política debe partir con la base de que el beneficio marginal que <<ofrece>> es real. El costo de apropiación del beneficio, debe ser positivo para el ciudadano racional; si lo desconoce, es labor del gobierno complementar la política con un cuerpo de datos sobre el balance positivo, para abatir la incertidumbre en el individuo y <<disparar>> la conducta deseada. Eso incrementará lo que Downs llamó la ‘confianza’ en la decisión que toma el sujeto, pues esta <<casi>> seguro que no saldrá perdiendo en el proceso. También puede considerar los plazos de capitalización de su obediencia: si los beneficios se materializan en el corto, en el mediano o en el largo plazo<sup>94</sup>. Asimismo, si existe ya un patrón constante de apropiación (una costumbre) que los individuos saben ventajoso, el cambio de esos patrones suscitará nuevas evaluaciones en términos de rentabilidad que determinen el accionar del individuo.

Así como se caracterizaron varios tipos de votantes en función de su comportamiento, el gobierno puede usar esas tipologías para entender algunas formas de obediencia. Me refiero a que existirán individuos ‘agitadores’ cuya conducta de apropiación basada en la información que poseen, tenga efectos de promoción entre los demás miembros de una comunidad; ‘neutrales’ o ‘pasivos’, que cuentan con

---

<sup>93</sup> No trato aquí de trasladar mecánicamente de preferencia a obediencia, todo lo que describí en los apartados sobre el individuo y su racionalidad en la obra de Downs. Más bien prefiguro las consecuencias de las consideraciones individuales, en la implementación de una política.

<sup>94</sup> La conformidad de un individuo de irse comportando -en un proceso educativo por ejemplo- como lo suponen los diseños gubernamentales, tiene distintos momentos de capitalización: desde el aprendizaje básico en el corto plazo, hasta la confianza en el largo plazo que <<si hace todo lo que se le dice>>, al final de los grados superiores, será apto para una profesión y encontrará un mercado de trabajo abierto.

información suficiente para tomar una decisión, pero carecen de interés por influir a los demás, pues los primeros se apropiarían del bien y los segundos se abstendrían; y los perplejos, cuya falta de información deriva en una incapacidad de decidir de manera racional, si es conveniente o no apropiarse del bien.

Estas formas de apropiación, están matizadas de acuerdo a la situación del individuo respecto de los demás. Independientemente de la 'indivisibilidad' del bien público, la apropiación –como ya había mencionado- se hace de manera individual, pues la actividad detonada corresponde únicamente al individuo, llevarla a cabo. Por ejemplo, las evaluaciones egoístas pueden determinar que un individuo aislado decida no actuar si el rendimiento marginal es pequeño. Pero en cambio, las pequeñas rentas individuales en un grupo de interés, pueden <<sumarse>> y potenciarse para el futuro<sup>95</sup>. Por tanto, la conducta de apropiación será más exitosa para el gobierno, si los beneficios están dirigidos a conjuntos de individuos organizados en torno a un interés, que si está dirigida a los que no comparten activamente un interés.

En consonancia con esta idea de los grupos de interés, existiría un factor adicional de obediencia, respecto de la preferencia manifestada por un sujeto en las elecciones inmediatamente anteriores. Para tener coherencia con el sentido de su voto, mediante el que eligió el programa de políticas de un partido, el individuo estaría más proclive a obedecer una política específica, independientemente del beneficio marginal que le aporte, pues es del todo racional actuar en consecuencia con su voto, por los beneficios a largo plazo derivados del mantenimiento en el gobierno, del partido de su preferencia. Así, privilegiar al grupo de interés partidario, es una forma más del gobierno, para potenciar los beneficios que se cambian por conductas.

Si en sus partidarios la obediencia no es segura, probablemente será menor en aquellos que se abstuvieron o que votaron en contra. Aunque en principio la política les aporte un beneficio a corto plazo, a largo plazo puede parecerles mejor <<el fracaso>> del programa de un partido que no es de su preferencia, pues con ello aumenta su probable derrota en las próximas elecciones. La consecuencia lógica de este razonamiento es proponer el concepto de *obediencia estratégica*, cuya lógica no está en el contexto de los beneficios a obtener, sino de la elección por venir; es una forma de apoyar un resultado electoral futuro, no mediante la *preferencia*, sino mediante la

---

<sup>95</sup> No está de más recordar, la ausencia en la teoría de Downs, de mecanismos como la solidaridad y los procesos de socialización, que determinan una actuación específica. Dicha actuación se detonará porque <<siempre se ha hecho así>> y tiene razones totalmente colectivas, pues la convergencia individual partiría de un origen eminentemente social.

*obediencia*. Ya sea, no apropiándose de beneficios para definir el fracaso de las políticas del partido en el gobierno; ya sea apropiándose de rentas cuyo beneficio marginal sea negativo, pero que determinen el triunfo de una opción <<menos mala>><sup>96</sup>. La consecuencia pues, de la existencia de estos grupos de interés diferente, obligaría al gobierno, para alcanzar el éxito: a dar mayor información de los beneficios *colectivos* de la política; a incrementar el monto del beneficio marginal para eliminar las consideraciones partidarias; o a utilizar la coerción a la defección<sup>97</sup>.

El escenario presentado supone entonces, cómo se desarrollará la obediencia de acuerdo a criterios racionales, pero Downs advierte en todo momento, que esto es muy costoso en términos de información por la presencia constante de la incertidumbre. De ahí, que proponga un segundo criterio para explicar la manifestación de las preferencias: el ideológico-normativo.

Dentro del contexto normativo delineado por Downs, lo racional sigue presente: la contención de las actuaciones resulta de las previsiones individuales de limitar la conducta egoísta en el corto plazo, para conducir a mejores resultados en el largo. Esto lo reseñé anteriormente y es llamado por Downs 'las reglas del juego'. Pero, si los cálculos racionales son difíciles o imposibles por la incertidumbre imperante, Downs plantea una salida a este escenario 'puro': la construcción de ideologías. Sin abundar de más en un tema que ya traté, la ideología contiene la imagen de la sociedad buena y la manera de alcanzarla. Estas imágenes, en el caso de la obediencia, facilitan a los actores distinguir de manera sencilla, si una política tiene la forma que le supone beneficios marginales positivos por su actuación, es decir, que contienen elementos de lo que el individuo considera un bien social. Esta vía 'económica' –de acuerdo con Downs-, reduce el costo de evaluar e informarse, pues concuerda con argumentos de amplio espectro, de los contenidos que *debe de tener* una política. En el caso de que los tuviera, el sujeto 'confía' en que el rendimiento por la conducta de apropiación será positivo. Desde el punto de vista del gobierno también se facilita el diseño y la implementación, pues al considerar el contenido ideológico de una política, evita la búsqueda de información exhaustiva respecto a si existe un beneficio marginal positivo para cada ciudadano, reduce el proceso de información racional y plantea un escenario adicional

---

<sup>96</sup> Esto para un escenario tripartidista, donde la 'obediencia estratégica' puede tener efectos semejantes a los del voto estratégico. Las condiciones para el éxito de ambas formas, suponen costos de información y organización.

<sup>97</sup> Pagando no obstante, un precio electoral por el uso de la violencia.

en la apropiación, en el que los individuos no sólo actuarán como se supone; también actuarán <<como se debe>>.

Entonces, en la implementación de una política, mediante el proceso de apropiación, el gobierno valorará si existen argumentos para la actuación esperada en términos racionales y también, si <<capta>> a los individuos que se orientan por el contenido ideológico de la política. Así, se cubre un espectro amplio, que detona conductas por ambas vías. Downs consideró, que de acuerdo a la convergencia de estas dos vías (la racional y la ideológica), las actuaciones de los partidos se pudieran agrupar en: 'fiables', pues sus declaraciones sirven para prever su comportamiento (tanto negativo como positivo); en 'responsables', si sus políticas tiene congruencia entre un periodo y otro; y en 'íntegras' si confluyen en éste las dos características anteriores.

De forma análoga, se pudieran utilizar estos *tipos* en la puesta en marcha de una política, pues las respuestas de los ciudadanos es factible clasificarlas como: *fiabiles*, si se dan de acuerdo a lo planteado en las demandas mayoritarias; como *responsables* si se mantienen constantes en lo que se da el proceso de diseño e implementación de la misma; y como *íntegras*, si conjuntan las dos anteriores. No se plantea aquí un esquema en el que los gobiernos se escuden en la <<infiabilidad>> o <<irresponsabilidad>> de las actitudes ciudadanas, para explicar su ineficacia, pues la Política se trata precisamente de resolver tales peculiaridades. Lo que quiero destacar, es que el esquema teórico downsiano tiene tales consecuencias, cuando se usa para entender el ejercicio de poder mediante intercambio, dada la convergencia entre preferencia y obediencia que he planteado. En tal caso, la mutabilidad de las expectativas ciudadanas, posee algunas semejanzas con lo que Downs plantea para los partidos, pues su análisis se da en el contexto de la racionalidad individual, que vale para los miembros de un partido o para los ciudadanos. Tal es el caso de la fiabilidad, pues aunque mayoritariamente se discutió y voto por el cuerpo de políticas que presentó un partido, resulta paradójico que en la implementación, en ocasiones no se apropiaran del bien solicitado o no actúan en la dirección que la política supone, a pesar de haber votado por ese programa. Para la responsabilidad, la realidad política de una comunidad puede llevar a que la implementación de una política que se votó, resulte irrelevante en ese momento, pues los ciudadanos no están interesados ya en es punto, no obstante tener un costo social e individual importante. La misma competencia partidaria, puede determinar que en términos ideológicos, los ciudadanos también estén actuando estratégicamente, de

manera que la ‘obediencia’ este subordinada a la esperanza de dañar a un partido político en el gobierno o evitar que llegue al gobierno la peor opción.

### *Diseño de políticas*

Los argumentos presentados arriba, abren la puerta a dos últimas preguntas: ¿Cómo diseña un gobierno en ese contexto sus políticas? ¿Qué forma y alcance deben tener?

Para responder la primera pregunta, acudiré al tratamiento que Downs extrae de los modelos espaciales de Harold Hotelling. Como se recordará, estos modelos mostraban la manera en la que se agregaban las preferencias según el número de partidos, es decir, según el número de picos de preferencia electoral<sup>98</sup>. Al trasladar el modelo de preferencia electoral al de obediencia, el esquema de agregación de preferencias sería no obstante, semejante. Ya sea en términos de renta, ya en ideológicos, el gobierno tendera a escoger el <<beneficio marginal medio>> que aprueba el mayor número de individuos, para realizar las conductas de apropiación supuestas en la política (distribución unimodal de la figura 1). Los extremos de renta, comprenden a aquellos que necesitan un beneficio más alto que el ciudadano mediano o se conforman con un incremento menor al de la media. El mismo diagrama se presenta para las preferencias de tipo ideológico, en donde los contenidos de la política buscarán asemejarse a lo que el individuo medio prefiere, dejando sin agrandar a los extremos.

Cuando en las opiniones sobre un tema, el ‘centro’ esta vacío y las preferencias se agrupan en ambos extremos (distribución bimodal de la figura 2), no hay posibilidad de lograr una mayoría y el gobierno, si quiere detonar una obediencia, debe enfocarse en alguno de los extremos, pero fracasando para la mayoría de los miembros de un grupos. Dicha división cuestiona seriamente el sentido del gobierno democrático, como dice Downs: “En tal situación [la distribución bimodal de los votantes] a menos que exista algún modo de mover a los votantes hacia el centro de la escala y suprimir su polarización, *no funcionará bien en absoluto el gobierno democrático*. De hecho ningún gobierno podría agrandar a la mayoría del pueblo, por lo que la situación podría desembocar en la revolución”<sup>99</sup> (1973: 129). Dada la escala más pequeña y casuística que representa la obediencia en comparación con la preferencia partidaria, el riesgo del gobierno no sería el de la revolución, pero sí, la ineffectividad en ese rubro en particular,

---

<sup>98</sup> Ver figuras 1, 2 y 3.

<sup>99</sup> El subrayado es mío.

salvo la aplicación de la fuerza a la defección, pagando en términos electorales, en al menos la mitad del grupo involucrado en la política.

En el caso del esquema multimodal (figura 3), que Downs asigna a un sistema multipartido, yo lo veo relacionado a la multiplicidad de opiniones que se dan en torno a una política, de tal forma que –como en la realidad- es muy complicado agradar a todos los picos de preferencia, siendo lo más probable que se busque el grupo que contiene el mayor número de individuos, que no necesariamente son la mayoría. Este patrón de comportamiento es el que lleva a Downs a hacer una aseveración sorprendente: “...los partidos tratan de *asemejarse* y de *confundir*. Y cuanto mejor lo consiguen, tanto más difícil resulta a los votantes comportarse racionalmente”<sup>100</sup> (1973: 147). Este juicio es resultado de la competencia partidaria, pero también de lo costoso de combatir la incertidumbre, que no todos están en posibilidad de eliminar. En el caso de una política, ésta debe *asemejarse* lo más posible a lo que el grupo mayoritario considera ventajoso entre renta y conducta de apropiación, y al mismo tiempo, al diseño ideológico que preferirían. Pero, si es muy definido el programa de la política, se pierden los extremos o los grupos cercanos de ambos lados, por lo tanto debe haber cierta ambigüedad, <<salpicando>> de elementos que prefieren las minorías, que *confundan* lo más posible a los grupos adyacentes al núcleo principal de la política. Con esto se logrará una más amplia concurrencia en la conducta de apropiación.

Esta doble regla de medir el espíritu de una política, tiene por consecuencia –y así lo presenta Downs- que en los argumentos principales vayan dirigidos a los grupos de interés. Como ya se dijo, de manera natural por la división del trabajo, estos grupos cuentan con mayor información sobre el contexto de las políticas que les afectan y por lo mismo, la intensidad con la que participan es mayor; sea por simpatía, sea por desacuerdo. De esto se sigue, que los beneficios de apropiación tenderán a favorecer notablemente a estos grupos <<apasionados>> y se tomará el riesgo de ignorar a los que no sienten de manera intensa, los beneficios de una política.

Así pues, en el diseño de una política, si el gobierno quiere lograr una obediencia mayoritaria, deberá considerar al menos, los siguientes argumentos de los ciudadanos, para detonar las conductas de apropiación<sup>101</sup>

---

<sup>100</sup> El subrayado es mío.

<sup>101</sup> Debo recalcar que los argumentos que siguen se refieren a un *individuo racional*, acorde con los planteamientos de Downs y que de cualquier forma, proponen resultados *probables*, ya que por la incertidumbre es imposible asegurar tales comportamientos.

- Si el costo de apropiación es positivo, los individuos actuarán de acuerdo al diseño de la política. Si el ciudadano ignora el balance final, pero la política coincide ideológicamente con su visión, también actuará de la manera planeada.
- Si el beneficio marginal es pequeño o la diferencia ideológica es mínima, el rendimiento a largo plazo, por la permanencia del partido de su preferencia en el gobierno o la estabilidad del sistema, podría animarlo a actuar de acuerdo al patrón de apropiación.
- Si el nexo entre beneficio y apropiación no es consistente, el individuo racional tomara el beneficio sin la actuación correspondiente (gorrón).
- Si un patrón benéfico de renta por apropiación permanece positivo y constante por largo tiempo, se evitará la constante evaluación de la tasa de beneficio. Al cambiar la suma a un balance negativo, la falta de información instantánea, propiciaría el mantenimiento del patrón de apropiación, no obstante la pérdida efectiva. En la medida en que se tenga información, el individuo racional ajustará su actuación a las nuevas circunstancias.
- Una tasa negativa de beneficio a corto plazo, pudiera no obstante derivar en un patrón de apropiación, por los beneficios a largo plazo. Esto por el mantenimiento racional del sistema democrático de gobierno o por fenómenos de obediencia estratégica, cuyo objetivo sería promover el éxito del partido de su preferencia o de una opción partidaria ‘menos mala’.
- Un corolario de lo anterior, sería que no obstante exista un beneficio marginal notable, la discrepancia ideológica con el partido en el gobierno, podría derivar en una desobediencia estratégica, que buscaría el fracaso de las políticas del partido en el gobierno, potenciando la probabilidad de triunfo del partido preferido.

Presentados los puntos anteriores, lo único que resta aquí es contestar la segunda pregunta, que versa sobre los alcances de una política según el esquema de Anthony Downs. Mucho se ha recorrido ya, de tal manera que no resultarán del todo novedosas

las consecuencias del modelo, respecto a cuánto es lo que se puede hacer, dentro de un mundo con ciudadanos racionales.

La fuerte base económica en la que se sustenta el modelo, deriva de que el concepto de renta marginal, tiene un peso determinante. Los cálculos para tomar una decisión, buscan encontrar el punto de inflexión entre costo y ganancia, de tal manera que cuando la tasa es positiva, la decisión es viable<sup>102</sup>. Por la incertidumbre imperante, es difícil conocer la ganancia resultante, por lo que un incremento mínimo de la renta final, hace que la decisión se considere eficiente. Esta incertidumbre, se torna más determinante en el caso de los intercambios políticos, pues no es la renta monetaria el único factor a considerar. Para los intercambios de bienes públicos por conductas de apropiación, la heterogeneidad de las especies y de los criterios involucrados, hace los cálculos muy complejos, por lo que las tendencias favorables –así sean pequeñas– pueden definir una política como exitosa. Las alteraciones ‘marginales’, que en la literatura actual sobre políticas públicas se conocen como *incrementales*, son para Downs la medida del éxito en las políticas de gobierno:

**“Suponemos, pues, que el nuevo gobierno se limita a efectuar alteraciones parciales del esquema de actividades gubernamentales heredado de la anterior administración; no crea todo el esquema [...] Así, pues, tanto al gobierno como a los votantes les interesan determinadas *alteraciones marginales* de la estructura de la actividad gubernamental” (1973: 56-7)**

La situación descrita, deriva de que en la competencia partidaria democrática, se espera de los partidos un cierto nivel de continuidad en el sistema. Al mismo tiempo, un viraje radical colocaría al partido fuera de las preferencias mayoritarias, con el riesgo de perder la siguiente elección.

Siguiendo con la tónica de equiparar preferencia y obediencia, resulta esperable que las conductas de apropiación que un gobierno supone para un conjunto de individuos, se encuadren en la lógica de estas alteraciones marginales. Dado que las conductas de apropiación se dan como respuesta a un aporte de renta, es más conveniente ir dando pequeños incrementos cada vez, que una entrega completa, pues en un primer momento, un individuo podría desarrollar la conducta de apropiación diseñada, pero si el nexo no es ‘consistente’, es probable que desvíe las rentas con otros propósitos y la conducta de apropiación esperada no se consiga (gorrón). En el caso de

---

<sup>102</sup> “La existencia de un tipo positivo de descuento significa que todos los sujetos planificadores de la economía se hallan sesgados a favor de las acciones remunerativas a corto plazo y en contra de las remunerativas a largo plazo” (Downs, 1973: 181)

los contenidos ideológicos, es más delicado, pues las variaciones que se dan en esta esfera son experimentadas de manera más intensa y las variaciones deben ser marginales de manera necesaria; grandes cambios, podrían derivar en una negativa mayoritaria a apropiarse del bien o a desarrollar la conducta esperada. Independientemente de que es imposible calcular *todas* las consecuencias en una política, en la medida en que se supongan cadenas más largas de efectos, en esa medida crecerá la incertidumbre.

Un aspecto muy interesante, deriva del tratamiento desde la lógica del óptimo de Pareto. Como Downs bien previno<sup>103</sup>, en Política es prácticamente imposible alcanzar tal óptimo, pues la lógica redistributiva de los gobiernos obliga a extraer recursos de los sectores de renta alta para transferirlos a los de baja. El hecho es que por la pirámide que resulta de la división del trabajo<sup>104</sup>, son muchos más los individuos de renta baja. Extraer una gran cantidad de renta de los sectores altos para distribuirla en los bajos, resulta muy complicado por la influencia política que Downs les atribuye a los primeros, en virtud de la capacidad de informarse y aportar información que forma opinión. Así, la cantidad que se puede obtener, nunca buscará el objetivo de igualar rentas entre toda la población<sup>105</sup>. Con este escenario, los recursos a disposición del gobierno tenderán a dividirse entre un número grande de individuos, resultando en montos pequeños que en términos de conducta de apropiación, alcanzan para efectos marginales, que podrán continuarse en la medida en que se vayan obteniendo recursos adicionales. Por otro lado, hay un efecto que Downs no presenta, pero que deriva de la lógica de las negociaciones partidarias en los congresos: a saber, las políticas distributivas. Como se menciono anteriormente<sup>106</sup>, la competencia partidaria busca agradar al mayor número de electores posibles y en las discusiones camerales, existe la posibilidad de dividir un monto de renta entre determinados distritos electorales. Ya que existirá –para esas políticas- la percepción de que <<nadie es perjudicado>>, el recurso tenderá a dividirse para beneficiar a más distritos, terminando en discretos montos para todos<sup>107</sup>. Así, las políticas distributivas sólo podrían lograr efectos marginales en las conductas de apropiación, pues los beneficios a repartir alcanzan únicamente para pequeños efectos.

---

<sup>103</sup> Ver nota 91 de este capítulo.

<sup>104</sup> Como he recalado, las conclusiones de Downs se dan en el contexto de la economía capitalista, que tiende a centralizar la renta en pocas manos.

<sup>105</sup> Ver nota 76 de este capítulo.

<sup>106</sup> Ver notas 84 y 75 de este capítulo.

<sup>107</sup> Expuse anteriormente (nota 91) las omisiones en la teoría de Downs, derivadas de su visión desde la perspectiva norteamericana, de comunidad cerrada.

### *Corolario*

A manera de resumen, quisiera destacar los puntos más relevantes, derivados de las reflexiones sobre la obra de Anthony Downs. En primer lugar, me gustaría señalar la forma en la que Downs se mueve del ámbito económico al político: un *transito*. Esto es evidente de toda la lectura, pues el autor busca estudiar los aspectos racionales que ocurren en lo político, con las herramientas que se aplican a los mercados económicos. Este <<corte>> que Downs aplica, es no obstante, con gran rigor, pues en ningún momento pretende que lo político, sólo se comporte así. Simplemente, su interés está en los aspectos racional-egoísta que ocurren en la política.

La sencillez del planteamiento, para emprender el <<viaje>>, me permitió desarrollar en su lectura, dos aspectos que serán útiles en todo el trabajo. Las conductas de apropiación y la transformación entre preferencia y obediencia. Estas dos herramientas, como expuse en la Introducción, buscaban servir de puente con los autores. En el presente caso, la extrapolación del fenómeno ‘políticas por votos’ a ‘políticas por obediencia’, fue bastante fácil, como dije, por su claridad de exposición.

A lo largo de su obra, Downs va caracterizando ciertas peculiaridades de la política, que no se dan en los mercados. El objetivo de ello, es enlistar los posibles límites al comportamiento racional y los campos donde sigue siendo útil. Una definición de muy acertada, es la de ‘heterogeneidad’ en los intercambios. Dado lo singular del mercado político, no existe un valor equivalente entre políticas y votos, pues las dos especies son heterogéneas entre sí. A diferencia de la Economía, donde el valor monetario, encadena de manera homogénea dos mercancías, en la Política, la intención de voto, es la <<moneda>> con la que se paga una política. Pero estas especies son inconmensurables evitando, como dice Downs, el *quid pro quo*. La intención de voto, es la asignación racional a la suma de los beneficios de las políticas de un gobierno. La obediencia, representará entonces, la conducta racional por los beneficios que una política aporta; un intercambio *heterogéneo*.

Otro aspecto rescatable, es la caracterización de los argumentos por los que un gobierno desarrolla sus políticas. Como el balance será racional, al gobierno le interesa conocer si cierta política será ‘preferida’ por un grupo de la población. Si es capaz de caracterizar los elementos racionales de dicha preferencia, lo tomará en cuenta, si no, lo ignorará. Esta aseveración, y algunas otras de su tipo, muestran límites interesantes a la gestión democrática de los gobiernos. Así, desde Downs, la búsqueda de conductas de

apropiación, se dará en torno a <<bloques>> específicos de población, que cumplan con los objetivos racionales de los gobernantes; si estos se cumplen, pueden ignorar a sectores enteros de la sociedad. En este sentido, resultan muy interesantes las estrategias para ampliar los fenómenos de obediencia. Uno de los más conspicuos es el de la *ambigüedad*. Downs considera que la racionalidad tiene sus límites y por tanto, los gobiernos usan constantemente esta realidad. Las políticas tratarán de <<aparentar>> rentabilidad al mayor número posible de ciudadanos, escudándose en la imposibilidad de éstos, de evaluar hasta sus últimas consecuencias el beneficio marginal efectivo.

Esta ambigüedad en las políticas, la construye Downs a partir de los modelos espaciales de mercado, que le permiten caracterizar a los ciudadanos en función de su comportamiento racional o no. La tipología del votante, sirve de manera aceptable, como tipología de las formas en las que un ciudadano se apropia de los beneficios de una política. De ahí las caracterizaciones de *agitador*, *pasivo*, *neutral* y *perplejo*. Con base en lo anterior, las políticas se diseñarán buscando <<captar>> el mayor número de ciudadanos en la apropiación. Si es racional diseñarla, sólo en función del tipo 'agitador', pues este influenciará a los demás, podrá en contraparte ignorar a los otros tipos.

Un último aspecto, dentro de este resumen muy general, lo constituyen las desigualdades por las que el gobierno logra la obediencia en el intercambio. Caracteriza información, racionalidad, tiempo y recursos. Todo esto puede ser usado para <<sacar ventaja>> e inducir a la apropiación. Pero el más notable para Downs es con mucho la posesión de recursos. Según él, esta desigualdad impacta a todas las demás. Tal es su influencia, que a grandes rasgos, las políticas tienen dos orientaciones: de beneficio a los sectores de bajos recursos; e impositivas para los sectores de altos recursos. La obediencia en términos de intercambio, se da en los primeros con el esquema de beneficios a corto plazo. La necesidad del recurso escaso, los obliga a tomarlo y se da entonces, la conducta de apropiación. Para los sectores de altos recursos, esto no es relevante y la obediencia a las políticas gubernamentales, se da en términos de largo plazo. La estabilidad y certidumbre futura, por la titularidad del gobierno como el poder *super partes*, lleva al individuo a considerar las aportaciones impositivas, no como una carga, sino como un beneficio a largo plazo. La orientación de las políticas gubernamentales hacia los productores, refuerza este argumento.

Hasta aquí las reflexiones sobre Anthony Downs. Únicamente quisiera reseñar, ante la evidente influencia de la visión económica, que Downs trata de irla corrigiendo,

pero difícilmente se puede hablar de una transformación. Por eso la asignación de 'tránsito' a su esfuerzo y la colocación en este capítulo sobre la ortodoxia. Pero la utilidad para este trabajo es substancial. Los trabajos de Downs representan un <<punto>> sólido entre la visión económica y la visión política, y en términos de la exposición, la mejor manera de adentrarse en el tema. En el tratamiento de los autores siguientes, iré anotando las similitudes y las discrepancias que tienen con la obra de Anthony Downs y desde luego, con los resultados obtenidos por el análisis de sus planteamientos.

## II

# La Heterodoxia

### 1.- La visión liberal de Charles Lindblom

Aun cuando compartía con Anthony Downs el mismo espacio geográfico y temporal –los Estados Unidos de la posguerra-, el pensamiento político y económico de Charles Lindblom revela todavía un extraordinario vigor que lo proyecta con fuerza hasta nuestros días. Economista de formación, tiene un punto de partida distinto al de Downs, pues su preocupación central, no es en primer término la utilización de categorías y conceptos económicos para explicar los fenómenos políticos, sino algo que tiene alcances más profundos: el necesario nexo entre los regímenes democráticos y el libre mercado. Este hecho es el cimiento de un vasto proyecto de investigación, que tiene como eje principal el pluralismo que se observa en las sociedades democráticas y que lo lleva a abordar desde esta perspectiva, temas tan variados como pueden ser los modelos de conocimiento para la resolución de problemas concretos; las formas de diseño e implementación de políticas públicas; la eficiencia oculta en las instituciones político-económicas y las posibles formas de control popular; la interacción social como una herramienta para la toma de decisiones;

y la construcción de un criterio de evaluación para la política, que densifica el concepto de preferencia, con la inclusión de criterios de valor: la volición<sup>1</sup>.

El eje principal que adopta Lindblom, el pluralismo, presenta importantes matices respecto de quienes lo trataron antes que él, de forma tal que se lo clasifica en la corriente llamada *neopluralismo*. Ésta supone, una transformación a la luz de las críticas hechas al pluralismo, sobre todo en torno al hecho de que existe una desigualdad notable entre los grandes grupos empresariales y los ciudadanos comunes, con consecuencias dramáticas en la influencia política de los primeros respecto a los segundos (Gonzalo y Requejo, 1996: 208-9). La veta crítica, llevó a Lindblom a reconocer en una de sus obras (1977), que los autores con los que se sentía más identificado eran dos. Por una parte tomaba de Adam Smith la visión de que las conductas individuales egoístas podían tener efectos cooperativos en el ámbito social y que los individuos no siempre necesitaban un ente superior para llevar de manera eficiente sus asuntos como grupo. De Carlos Marx, por otra parte, los efectos adversos de la desigualdad económica y la asunción de la propiedad como un sistema de autoridad.

Como se ve de inmediato, el tratamiento que da a sus objetos de investigación, dista mucho del que se esperaría de un liberal norteamericano típico. Ya anoté en el primer capítulo, cómo fue víctima del espíritu anticomunista de la posguerra, es decir, su tratamiento económico-político es heterodoxo respecto del medio en donde se desarrolló. La presentación anterior, vale en el sentido de situar a Charles Lindblom dentro del contexto que se delineó en el panorama histórico del primer capítulo. Su esfuerzo, como pondré en evidencia, supera con mucho la simple traslación de categorías de la economía a la política que planteo Anthony Downs, sin embargo continuó siendo hijo de su tiempo y circunstancia, pues en su pensamiento, el esquema *básico* para las interacciones humanas lo aporta el modelo de intercambio que ocurre en el mercado. Luego entonces, a pesar de que sabe que ‘lo político’ no se comporta de tal manera, su batalla consiste en forzar este modelo para que supere las limitaciones de origen. Las complicaciones de tal ontología las va acusando su trabajo, no obstante mantenerse dentro de márgenes aceptables debido a sus cuidadosos razonamientos.

---

<sup>1</sup> Del latín *volo* (*intr.*): Acto de la voluntad que implica querer, desear, tener la intención de... (VOX, 1990: 552).

Así pues, para el ataque del problema que se plantea en este trabajo, dos serán como en el caso anterior, los ejes de exposición: Como primer eje, la transición que se da entre el concepto de preferencia y la obediencia (como una forma de elección); en este caso la preferencia esta transformada para la política, en el concepto de volición. Como segundo, que la apropiación de ciertos bienes gubernamentales, tienen aparejada ciertas conductas definidas desde su planeación. Los fenómenos de poder que mediante el intercambio se dan entre un gobierno y sus ciudadanos, tendrían desde la visión de Lindblom dos momentos: El calculo racional/valorativo de la necesidad de conductas en un sector de la población y su encauzamiento mediante bienes públicos gubernamentales (voliciones de decisión); y posteriormente, la apropiación manifiesta de los bienes públicos con la ejecución de las conductas que supone la política (voliciones de apropiación). Si el segundo momento ocurre, el ejercicio de poder fue exitoso. El fracaso en cambio, provendría de una valoración errónea de cuáles son las voliciones de apropiación en un cierto grupo.

Para el caso de Anthony Downs, se expusieron inicialmente los supuestos de su ‘mercado político’, pues su mirilla apuntaba hacia el caso particular de las elecciones. Posteriormente se expusieron las consecuencias del modelo para el caso concreto de los <<intercambios de políticas>>. En el caso de Charles Lindblom, el método de exposición y argumentación será diferente, pues uno de los blancos principales de su trabajo, son los mecanismos de análisis e imposición política. A diferencia del mercado, donde lo racional es el criterio principal, en la política las cosas cambian y Lindblom asevera que en las decisiones políticas lo que debe imperar ‘es el músculo y no el cerebro’<sup>2</sup>: relaciones de poder, pues. Así, no es necesario exponer todo el modelo para luego ver las consecuencias. Es más apropiado, ver las implicaciones de su pensamiento en lo que estoy tratando, de manera simultanea, a la manera de un dialogo

## Los modelos de conocimiento

La preocupación de Lindblom sobre cómo las personas se plantean problemas y los resuelven, ocupa un lugar privilegiado. Es un tema que contiene aspectos epistemológicos o

---

<sup>2</sup> Desde luego que esta aseveración la hace dentro de un contexto muy específico, que plantea que el análisis *nunca* es capaz de producir una decisión política, pues ésta lidia con conflictos de valores, que *siempre* afectarán a algunos sectores y beneficiarán a otros; lo racional es incapaz de resolver esta situación. Por tanto, es el <<músculo>> (proceso político) en última instancia, el que logra que alguna decisión se vuelva operativa y supere la parálisis del <<cerebro>>, ante conflictos de valores insolubles (Lindblom, 1990: 46; 1997: 240).

de métodos de investigación, pero que según Lindblom no es sólo eso, pues el núcleo reside en la lógica de las <<investigaciones>> que hacen los individuos comunes, en la búsqueda de soluciones a problemas cotidianos (1990: ix). No obstante que su producción académica culmina con la obra *Inquiry and Change* (*ibid*), la cual tiene por núcleo los aspectos anteriores, desde finales de los cincuenta ya se descubre su interés por estos temas. Por eso, para una mejor comprensión del autor, considero que <<comenzar>> por el final aporta una guía segura del todo el pensamiento lindblomiano.

¿Por qué es necesaria la exposición de estos tópicos? Fundamentalmente, porque como se verá, los modelos de conocimiento que usa el autor tienen un esqueleto en las interacciones autorreguladas de los mercados de las economías modernas. Quiere decir que para los intercambios políticos, se privilegia un panorama plural, poliárquico, donde el autoajuste proviene del diseño institucional al que se tiende dentro de una democracia: el ideal de Bentham. El planteamiento liberal de Lindblom, se aproxima entonces a los fenómenos de poder desde esta óptica. Muestra con lo anterior, fuerte atracción por las intervenciones gubernamentales limitadas y negociadas, distanciándose de los grandes diseños intelectuales para transformar la sociedad<sup>3</sup>. Por lo tanto, hay elementos para enriquecer el estudio del poder político mediado por el intercambio, pero fincado siempre en el intercambio de mercancías en los mercados modernos y libres.

### *Conocimiento y contexto político*

Anteriormente mencioné, que para Lindblom la necesidad de un mercado libre para la existencia de los regímenes democráticos, es un fenómeno que merece atención. Por tanto, ve una complementariedad entre la Economía y la Política, y sus explicaciones sobre la Democracia se centran en este binomio. ¿Cómo afecta esta declaración –desde mi punto de vista-, las explicaciones sobre las formas de decisión social, particularmente aquellas ligadas a las tomadas por los gobiernos?

---

<sup>3</sup> Una crítica clásica a este punto de vista la constituye el artículo *Salir del paso, ¿“ciencia” o inercia?* de Yehezkel Dror (2000). Esta crítica desde el punto de vista formal, tiene implicaciones profundas respecto a lo que debe ser una política. Aborda aspectos de las necesidades específicas sobre *cómo* y *cúanto* se debe intervenir en la realidad. Critica el modelo de intervenciones limitadas, pues es formulado desde sociedades desarrolladas, en donde las intervenciones políticas se dan para reparar pequeños desperfectos. No es el caso de sociedades en desarrollo, en donde los <<pequeños parches>> no alcanzan para resolver ningún problema (Dror, 1996). La omisión de los aspectos geopolíticos, a la hora de postular modelos de planeación e implementación de políticas en países desarrollados, es una presencia en muchos autores liberales.

El primer aspecto a destacar es la tensión entre los valores últimos dentro de cada una de esas esferas: libertad para el mercado; igualdad para la política (1977: 162-3). Resulta evidente que para el aceptable funcionamiento de un mercado capitalista, las regulaciones que impiden el libre flujo de mercancías y el establecimiento de los precios de acuerdo a la oferta y la demanda, constituyen trabas al núcleo central que lo anima (desde el punto de vista del individuo): la ganancia. Las regulaciones a la libertad, solo pueden ser 'impuestas' por alguna entidad no individual, ya que abandonadas a su suerte, las fuerzas del mercado se conducirán de acuerdo al postulado de 'la mano invisible'. Ahora bien, dicha mano invisible, no es más que el resultado de la suma total de las interacciones individuales en donde se intercambian mercancías: el precio, por ejemplo, no será el resultado de la decisión de un individuo buscando su ventaja, sino del mejor valor para 'animar' el intercambio entre productores y consumidores<sup>4</sup>. Desde este punto de vista, el modelo de conocimiento y toma de decisiones, esta basado en que los participantes tratan de aprovechar el precio existente para obtener una ganancia individual, dentro de un marco estratégico donde todos buscan lo mismo. Tal es el modelo liberal en Lindblom. Por eso su dicho de que las constituciones liberales inglesa y norteamericana, buscaron un principio de libertad que permitiera a los comerciantes desarrollarse plenamente y al mismo tiempo, que restringiera las prerrogativas del gobierno (1977: 163).

De forma contraria, la búsqueda de igualdad choca con tal proceder, pues resulta imposible tratar de igualar lo diferente dejándolo al arbitrio de los desiguales. Se requiere una intervención externa, un juicio por encima de todos, *súper partes*: el Estado. Desde este otro punto de vista, ya que la igualdad -no la libertad- es el requisito, se debe diseñar todo un dispositivo que trate de empatar a los desiguales en ciertas características escogidas. Sin embargo no todos participan, ya que el esfuerzo tiene que ser conciente y no dejado al azar; una élite de individuos es la que planea y decide. Se tiene que <<igualar>> a los más aventajados por convencimiento o por la fuerza, y es en la diferencia de propiedad donde el conflicto social se muestra más dramático. Por lo tanto, hay que intervenir en el mercado, regular sus precios y las características y localización de las mercancías. Pero este esfuerzo, requiere del uso de la razón y de la planificación de amplio rango, para <<forzar>> a la

---

<sup>4</sup> El precio con estas características se llama *precio eficiente* y refleja la suma de las preferencias de los participantes; cuando no, se llama *precio arbitrario* (Lindblom, 1977: 41). Conviene tener este concepto presente, pues resulta útil para comprender ciertos criterios del intercambio político.

realidad a comportarse de acuerdo con un plan definido. Esta contraposición al modelo de decisión liberal, Lindblom se lo atribuye a Marx y a los socialistas como “...los voceros de la igualdad” (*ibidem*)<sup>5</sup>.

Resumo: el binomio Política/Economía es complementario pero contrapuesto. Libertad e igualdad no son alcanzables plenamente al mismo tiempo. Finalmente, los modelos de decisión en cada ámbito son contrapuestos también: en el mercado la razón no busca imponerse mas allá de lo individual y de manera limitada, dejando lo colectivo como un simple control restrictivo; por el contrario, en la búsqueda de la igualdad, lo político <<crea>> una razón que valga para todos los individuos de manera colectiva, limitándolos en las interacciones individuales. La tensión para regular la libertad y la igualdad, que produce dos sistemas cognitivos tiene en Lindblom un favorito: las poliarquías, pues “...son sistemas de reglas para constreñir más que para movilizar autoridad” (1977: 165). Esto deriva desde luego, del control popular, poliárquico, sobre el gobierno, que no puede imponer ambiciosas intervenciones de tipo elitista: no sólo por su limitación constitucional, sino también de manera importante, por ser un modelo de pensamiento y acción de los individuos.

El segundo aspecto que quiero mostrar, es el enlace que se da entre el análisis anterior de la vida política-económica y las formas de pensamiento entendidas como capacidades intrínsecas del humano. Este es un aspecto del trabajo de Lindblom que propone tesis un tanto arriesgadas, pues <<extrae>> del patrón de mercado los ejes que orientan el razonamiento humano y sus prácticas asociadas. Esto es, postula una antropología ontológicamente anclada en los fenómenos de oferta y demanda capitalista. En esta esfera, múltiples individuos ‘toman partido’ por una estrategia específica, cuyo resultado final es la suma de todas las posiciones: nuevamente, la mano invisible. “Cualquiera que sea el proceso de resolución de conflictos –estatal o no- la gente escoge entre varios roles o la mezcla; y al hacer esto son siempre partidarios en sus investigaciones. El partidarismo es

---

<sup>5</sup> Estas dos formas de pensamiento y consecuentemente de práctica política, son destacadas por el filósofo inglés Michael Oakeshott. La *política del escepticismo*, en efecto la ve formando parte del proyecto liberal burgués y la *política de la fe*, como procedente del espíritu de la ilustración. No obstante, ni una ni otra son formas puras, pues no es creíble “...que el ‘gobierno omnicompetente’ podría representarse plausiblemente como un extremo teórico e histórico, [mientras que] la ‘ausencia de gobierno’ no es su opuesto en sentido teórico ni histórico” (Oakeshott, 1998: 43). Mas bien los ve como polos de atracción y repulsión, componentes complementarios (con diferente distribución) de la actividad política: “...no son propiamente estilos alternativos de gobernar: proveen a la vez los límites y el impulso de nuestro movimiento político” (*ibid*: 157).

tanto necesario como útil en la solución de problemas sociales, aun si en sus formas más estrictas no lo sean” (Lindblom, 1990: 55)<sup>6</sup>.

Como se ve aquí está el primer punto problemático, pues asigna el adjetivo ‘partidarismo’ a una forma del pensamiento, es decir, una forma política de la era moderna se plantea como base del razonamiento humano. La extensión del partidarismo a toda la historia de la humanidad es más arriesgada aun:

**“Las voliciones compartidas han emergido luego de siglos de intercambios de investigaciones *partidarias* –gradualmente y con la participación, en varios niveles de intensidad, de millones de personas [...]. *Los antropólogos nos dicen que las normas a menudo han sido desarrolladas de los esfuerzos pragmáticos de la gente para resolver sus problemas, lo que a menudo nosotros hemos llamado *partidarismo estrecho*”*** (Lindblom, 1990: 53)<sup>7</sup>

Es decir, el partidarismo que Lindblom deriva de los modelos de interacción mercantil, es una forma de pensamiento que se encuentra *siempre* en todas las culturas humanas, *sólo* que bajo otros nombres. Desde luego que una de las lecciones con que los antropólogos han contribuido al conocimiento del hombre, es la de evitar extender a otras culturas, conceptos y categorías propias del que mira, sin crítica o matiz. El error de Lindblom está en retrotraer y proyectar las categorías económicas capitalistas, para un fenómeno integral como es el pensamiento humano; etnocentrismo puro. El antropólogo Maurice Godelier, al analizar este fenómeno en su obra *Racionalidad e irracionalidad en economía*, lo tipifica como una practica ‘formalista’:

**“El avance formalista pertenece, por lo tanto, a la reflexión epistemológica de la ciencia económica *sobre sí misma*. El error de Edward Leclair no es elaborar un modelo de este tipo, sino pensar que al hacerlo construyó una ‘teoría general’ y [...] que las leyes de la economía política elaboradas para nuestro sistema de economía de producción mercantil capitalista son el núcleo de esta teoría general y adquieren así un campo universal de validez”<sup>8</sup> (Godelier, 1970: 258-9).**

Substitúyase el nombre de Leclair por el de Lindblom y se vera que nada cambia. Incluso la apuesta del segundo es más audaz, pues abarca no sólo el funcionamiento del

---

<sup>6</sup> La traducción de esta cita y de todas las subsecuentes de obras en ingles de Lindblom, son mías.

<sup>7</sup> Los subrayados son míos.

<sup>8</sup> El subrayado es mío.

sistema político y desde luego el económico, sino que los fenómenos de la cognición, también se enmarcan en esta homogeneidad sistémica<sup>9</sup>.

Ahora bien, eliminados los aspectos antropológicos, los argumentos son de gran valor. Lindblom plantea, que la resolución de problemas en las modernas democracias, difícilmente pueden ser únicamente parte un plan racionalmente estructurado y llevado hasta sus últimas consecuencias por medio del conocimiento experto. Por lo tanto, dejar fuera el papel de los individuos comunes, oscurece la comprensión de los fenómenos políticos contemporáneos, pues las interacciones constantes de la vida social, *intercambios de toda índole*, definen ahora sí, un espacio plural donde el partidarismo es una característica a considerar, cuando un gobierno intenta unificar criterios, en torno de una política específica (Lindblom, 1990: 10-1).

### *Modelos de decisión política*

Hechas las aclaraciones a la posición de Lindblom respecto de la supremacía del pluralismo como modelo de conocimiento general, quisiera pasar a desmenuzar los supuestos anteriores y su aplicación en el campo de la política. Supone Lindblom que en el diseño e implementación de políticas conviven los dos modelos cognitivos descritos arriba, pero, uno de ellos es el que produce los resultados más efectivos. En primer término se refiere al modelo *sinóptico* cuyos enunciados concentran un plan racional de medios y fines, localizando el mejor ‘medio’, cuyos fines regularmente son *Pareto-eficientes* y planean de manera exhaustiva el desarrollo de la política, con base en una teoría social de amplio rango, cuyos beneficios se reparten de manera evidente (Lindblom, 1977: 314; 1991: 21-7; 2000b: 205-6). El sujeto de este tipo de decisión gubernamental, es el <<experto>>, que decide al margen de los conflictos de valores y de los conocimientos no técnicos de los individuos comunes.

En segundo término, el modelo llamado *estratégico* o incremental<sup>10</sup>, contiene los mismos aspectos pero en sentido contrario, es decir, que se sabe que la capacidad de la mente humana no es ilimitada y por tanto, la racionalidad es imperfecta. No se diseña un

---

<sup>9</sup> A riesgo de parecer virulento, quise señalar este punto específico de Lindblom, porque deseo evidenciar, que la utilización de su trabajo se centra en las ventajas que tiene para entender los intercambios de bienes públicos y conductas de apropiación. Pero la atadura que tiene por su formación económica, le da características particulares que en momentos son más un freno que un apoyo.

<sup>10</sup> Lindblom aclara de manera rigurosa, que el modelo estratégico no es sinónimo de lo que en su obra se llama *comparaciones sucesivas limitadas o incrementalismo*. Éste último, representa una estrategia particular del variado repertorio de estrategias de que se dispone para llevar a buen puerto una política (Lindblom, 1977: 314n).

plan cerrado de medios y fines, pues se cree en la pluralidad de fines y su imposible jerarquización; por lo mismo no se plantean soluciones Pareto-eficientes. Se tiene conciencia de que el análisis exhaustivo es en muchas ocasiones lento y costoso cuando encara la compleja vida política y finalmente, privilegia la obtención de beneficios incrementales, *marginales*<sup>11</sup>, que se vayan agregando de manera sucesiva (Lindblom, 1977: 315; 1991: 31-7; 2000: 206).

Es de llamar la atención este juego de <<siluetas y sombras>>. Para Anthony Downs el tránsito de lo económico a lo político es eso, un tránsito. Lindblom en cambio, se mantiene fiel a su curiosidad central: la complementariedad entre libre mercado y democracia. Por eso, lo que la racionalidad omnisciente propone (elitismo), es proyectado sobre el fondo por la <<luz>> del análisis, como complemento pero de signo contrario; es lo que no se debe hacer (pluralismo). Inclusive, en un análisis muy ingenioso, Lindblom postula que las regulaciones que se le imponen al las autoridades de un gobierno (seis áreas), son, con signo contrario, las libertades básicas para el funcionamiento del mercado (1999: 187-8).

¿De dónde deriva Lindblom, esta imbricación tan profunda? La lectura cuidadosa de su obra lo pone en evidencia: “Lindblom encuentra muchas razones para realizar un análisis conjunto de la política y la economía [...entre ellas, que] En todos los sistemas políticos del mundo, la mayor parte de la política es económica y la mayor parte de la economía tiene que ver con la política; la cuestión entonces es distinguir la diferencia entre las dos” (Sirvent, 1999: 12-3). Aparece de nuevo la tensión señalada anteriormente, entre libertad e igualdad; política y economía: hasta dónde debe llegar cada una. Por eso el modelo sobre cómo se debe diseñar e implementar una política, toca el balance de estos dos aspectos: “...elegir las políticas a través de una discusión y análisis bien informado y pensado o bien mediante las elecciones, la negociación, el intercambio de favores y el regateo” (Lindblom, 1991: 20). Y reafirma Lindblom su intención complementaria, al considerar que el tema básico en su obra fundamental sobre políticas públicas, es “...el conflicto entre el análisis y las políticas en la formulación de políticas públicas y la posibilidad de que los dos, al menos de alguna manera, puedan complementarse el uno al otro” (*ibid*: 21).

---

<sup>11</sup> En este punto, el pensamiento de Lindblom en nada difiere de lo postulado por Anthony Downs. Ambos postulan el criterio *económico* de lo marginal, como el predominante en las decisiones y resultados de las políticas públicas.

Pero de entre los dos modelos, como dije al inicio, el autor no esconde su preferencia:

**“Contemplado como un método de cálculo racional, el sistema de precios tiene el gran mérito de *eliminar* la necesidad de grandes cálculos para el total de la economía y su substitución por los cálculos *relativamente pequeños* de cómo obtener una ganancia rápida [...] De igual modo, la negociación *fragmenta* las decisiones cósmicas en decisiones manejables. ‘Qué es bueno para mi grupo’ es una interrogante más fácil que ‘qué es bueno para la nación’ ” (Lindblom, 1999: 244).**

Haciendo un *transito*, ahora sí, entre el regateo del mercado y la negociación política, Lindblom postula un criterio económico que vale en la política: el ‘ahorro’ de tiempo y esfuerzo en los cálculos *egoístas* para la toma de decisiones, resulta en una agregación provechosa para todos: vicios privados, virtudes publicas<sup>12</sup>. Configura con esto, la visión complementaria del intercambio mercantil, en el cuerpo de la negociación en los ámbitos políticos. Los ajustes y el diseño general de la negociación política, los ve surgir pues, dentro del marco de las interacciones plurales, particularmente para regímenes democráticos.

La negociación es entonces una de las formas que toma el intercambio político. Pero ¿qué es exactamente para Lindblom y qué características tiene?:

**“Por negociación o regateo entiendo todos los métodos, estratagemas y trucos -ofrecer nuestra ayuda por todas partes, formar alianzas y coaliciones, adoptar una postura partidista, buscar la ventaja, así como engatusar, arañar, trastornar, trampear, amenazar, engañar, mentir, blofear, pero sin excluir la persuasión y la negociación cordial- por medio de los cuales los controles de unos funcionarios públicos sobre otros se vuelven multilaterales, o multilaterales cuando no hay ningún control [...] la negociación ocurre casi siempre (*quizá sin excepción*) porque existe la posibilidad de una *ganancia mutua* para todos los negociadores, aunque a veces la única ganancia mutua es la solución de un conflicto preexistente porque se llega a un acuerdo”<sup>13</sup> (Lindblom, 1999: 216-7).**

Destacan varios aspectos de lo anterior. Que en el núcleo de la negociación, está la ganancia mutua, es decir, que las relaciones establecidas entre los individuos se dan en el marco de ventajas para los involucrados. Esta característica de ‘suma positiva’, dista mucho de la característica central de los mercados donde la ‘suma cero’ es la norma. En segundo lugar, que este mecanismo supone una relación de intercambio, pues ambas partes reciben

---

<sup>12</sup> Un punto de vista semejante al de Downs.

<sup>13</sup> Los subrayados son míos.

algo de la otra: ya sea probablemente, en forma de bienes, servicios, garantías o cualquier otro tipo de recurso que este involucrado en la relación. Tercero: que en la negociación, si bien no se busca que el otro <<pierda todo>>, sí se trata de sacar la mayor ventaja en el cambio, apelando a una serie de estrategias, técnicas o <<mañas>> para forzar al otro –sin llegar a la ruptura- a que acepte en alguna forma, mantener el intercambio no obstante quedar en cierta desventaja; la ruptura de la relación supone pues, la ruptura de la negociación. Y finalmente, como cuarto punto, que la ventaja que se puede conseguir en la negociación, esta atada en ocasiones a cierta *diferencia* intrínseca entre los participantes, que movilizada en el contexto de la negociación, instaura una asimetría, definiendo que un actor consiga del otro un cierto comportamiento: es decir que ejerza poder<sup>14</sup>. Es bien cierto, y Lindblom así lo recalca en su obra, que en muchas ocasiones lo que uno obtiene esta condicionado a conductas futuras que deberá desarrollar para el otro; si se quiere mantener la confianza en la relación se deberá cumplir el acuerdo, no obstante, las falsas promesas y el engaño están dentro de las estrategias para obtener comportamientos de los otros.<sup>15</sup>

Así, al tratar el ejercicio de poder como un intercambio desde la perspectiva lindblomiana, se tiene uno que ajustar a las ventajas que brinda la visión de la pluralidad de intereses, su agrupación de tipo partidario, los modelos de decisión de ajuste mutuo, limitado y estratégico. Advirtiendo todo el tiempo que –como reseñé- están basados en ciertas características *formales* de la estructura del pensamiento económico y por tanto, existen lastres que se presentan insuperables para comprender los intercambios desde una perspectiva más amplia y no sólo desde su utilidad instrumental.

### *Circularidad*

En el último apartado de esta sección, quiero tratar brevemente la propuesta de Lindblom que se refiere al origen de los valores fundamentales de una sociedad. En esta discusión, el autor trata de dar respuesta a la siguiente pregunta: “¿A qué se debe que la ciudadanía esté

---

<sup>14</sup> Esta idea reafirma la posición de Lindblom en referencia a Marx, de ser la propiedad un elemento de diferencia entre los actores, con consecuencias políticas.

<sup>15</sup> Estos conceptos sobre la negociación, que fueron escritos originalmente en 1955, tienen una gran confluencia con juicios posteriores de Lindblom, como los vertidos en *El proceso de elaboración de las políticas* (1991) cuya edición original es de 1980. La similitud se encuentra en un punto que desarrollé arriba y que se ampliará más adelante: la interacción. En los intercambios políticos, los ajustes mutuos que se desarrollan entre los actores se dan en el marco de la negociación plural y también, la interacción contiene elementos para la construcción de modelos de decisión, basado en la naturaleza plural y partidista de las democracias contemporáneas. Por tanto, no olvido la real evolución del pensamiento de Lindblom, pero también se debe reconocer que existen ejes temáticos que si bien evolucionan, aparecen constantes a lo largo de su obra.

abrumadoramente de acuerdo en cuestiones sociales muy complejas?”<sup>16</sup> (Lindblom, 1999: 205). Plantea que el tema es de una profundidad muy grande y que ha sido abordado desde puntos de vista variados: la política, la sociología, la antropología; ninguna le satisface y por tanto ensaya su propia vía de aproximación (*ibid*: 206 y ss.).

Un punto destacable al aproximarse al tema, es la certidumbre en Lindblom, de ser la sociedad el <<lugar>> de donde surgen los deseos, preferencias y valores de los individuos, tanto en política como en otros campos: “Aunque todo el mundo quiera bienestar, seguridad, amor y comida [deseos egoístas], sus demandas políticas serán muy variadas, ya que hay innumerables maneras de satisfacer estas necesidades básicas. No hay ningún deseo o preferencia política firme y sólida; provienen de la sociedad y, *para todos los individuos*, dependen de la sociedad: lo que esta te enseña, pide y ofrece” (1991: 145). Es decir, que la agregación de intereses individuales y egoístas es insuficiente como modelo explicativo.

Expone las versiones con las que *no* concuerda: que la tradición, como transmisión de criterios, es por si misma una formadora de criterios; que los criterios para el acuerdo, se forman de manera espontánea; que la sociedad existe porque confluyen criterios de acuerdo (Lindblom, 1999; 205-6). Para él, solo hay dos rutas para explicar el acuerdo: la primera se abre, vía el conocimiento, pues el acuerdo se da si un grupo concreto, concuerda en algo que es demostrable a través de un conocimiento compartido. La segunda, surge de que los grandes temas de la sociedad, como la proporción en la distribución de la riqueza o el régimen político, por ejemplo, no es posible explicarlos como acuerdos vía el conocimiento positivo (*ibid*: 207). ¿Cómo explica entonces los acuerdos del segundo tipo? “Sugiero que la única respuesta plausible es que hemos sido *adoctrinados*. Hemos sido conducidos a sustentar la misma opinión acerca de una gran variedad de temas complejos, sobre los cuales, si hubiéramos tenido algún sentido crítico, habríamos adoptado posturas diferentes”<sup>17</sup> (*ibid*: 208). Afirma que, *quizá*, sea una variedad de las proposiciones sociológicas y antropológicas que encuentran las fuentes del acuerdo social en las formas de comunicación dominantes (*ibidem*).

---

<sup>16</sup> Sin cuestionar en profundidad el adjetivo ‘abrumadoramente’, tengo que aclarar que a mi ver, la intensidad del acuerdo depende de los instrumentos de medición y el grado de generalidad o especificidad con que se mira.

<sup>17</sup> El subrayado es mío.

Pero, ¿son estas disciplinas su fuente? La respuesta es categórica: no. En un trabajo anterior<sup>18</sup>, Lindblom analiza un argumento del economista norteamericano John Kenneth Galbraith, el cual plantea que los consumidores tienen un control débil de la economía. El argumento es el siguiente: mediante las promociones, se induce a los consumidores a comprar lo que las empresas quieren que compren. En la medida en que los consumidores están controlados, su propio control sobre lo que compran se convierte en parte de un proceso *circular*; el mercado produce lo que el consumidor demanda, pero éste demanda lo que se produce (Lindblom, 1991: 146). Por lo tanto, se pregunta si en las democracias las políticas públicas siguen un patrón circular. Responde contundente: sí. El reducido número de temas básicos y fundamentales para el funcionamiento de una democracia, no son parte de las preferencias del individuo –dice-, sino que en el proceso de socialización le han sido inculcadas: “Si la gente está de acuerdo sobre las políticas públicas es porque ha sido inculcada para ello” (*ibid*: 148). Es decir, la gente está socializada (por una élite) para desear únicamente aquello que se les ha enseñado a desear: desea sólo las políticas públicas que se pueden producir; la *circularidad* en la política. Como ejemplo, señala que ninguna democracia ha puesto en su agenda una lucha frontal contra los ricos y los privilegiados (*ibid*: 150). El debate, la lucha y el desacuerdo, lo ve en cambio, circunscrito a temas de importancia secundaria (1977: 203-4)

Regresando al texto cuya pregunta motivó este apartado, lo concluye Lindblom diciendo que existen ciertos grupos, cuya influencia desproporcionada sobre las comunicaciones en la política y la economía modelan las actitudes de los individuos comunes, es decir, que “...las democracias occidentales son mecanismos sociales a través de los que el pueblo demanda a su gobierno lo que las élites les enseñaron a demandar. De esta forma, se hace caso omiso del control popular y la democracia se vuelve *circular*”<sup>19</sup> (*ibid*: 211) ¡Sorpresa desagradable! Nuevamente, a partir de razonamientos económicos, la posibilidad de un régimen democrático pleno se ve fuertemente limitada. No es Lindblom un autor cuyo ideal sea exponer ‘lo que debe ser una democracia’, sino indagar su funcionamiento en resonancia con el de la economía. Así que la restricción a la libertad y la igualdad de los individuos por una élite –básicamente la de los empresarios y en segundo

---

<sup>18</sup> No hay relación entre las fechas de las ediciones españolas y las originales. El trabajo más lejano al que hago referencia, se publicó en 1980; el más reciente data de 1983.

<sup>19</sup> El subrayado es mío.

plano, la de los decisores políticos- es una consecuencia de los supuestos de la circularidad, categoría de análisis que explica los grandes acuerdos en una sociedad<sup>20</sup>.

Mi objetivo en esta exposición, reside en la confluencia entre los deseos de un gobierno y los deseos ciudadanos. Me explico: al plantearse una política específica por un gobierno, es de la mayor importancia que la población *esté de acuerdo*, tanto en el contenido como en el diseño de la política. Si en los supuestos de la misma, está el desarrollo de acciones por la apropiación de ciertos beneficios, el acuerdo deriva entonces, en un ejercicio de poder. Son pues, las conductas de apropiación, claves en el éxito de las políticas en particular y del gobierno en general. Por tanto, la categoría 'circularidad', en el modelo de Charles Lindblom, es fundamental para entender los fenómenos de poder mediante el intercambio, ya que concentra aspectos derivados de la lógica del cambio de bienes y al mismo, tiempo de los valores propios de la política. Si bien se tratará más adelante, doy un somero avance en este sentido. Dentro de la lógica de Lindblom, las políticas más exitosas en dirigir la conducta de los individuos mediante la apropiación de un beneficio, serán aquellas que respondan a la demandas ciudadanas, pero a aquellas demandas ciudadanas que han sido inculcadas en los individuos. Es decir, para tener éxito se buscará resolver, solo aquellas opciones que el gobierno ha puesto en su agenda, para que los ciudadanos escojan, *como si*, fuera una elección libre de los mismos: la circularidad en el ejercicio del poder.

### Preferencia, volición, intercambio y modelos de poder

La transición del concepto *preferencia* al de *obediencia* es el núcleo de esta sección. Charles Lindblom debate ampliamente, que la preferencia es una herramienta limitada en exceso si se trata de abordar fenómenos políticos, por tanto, busca el complemento del concepto: la <<sombra>> del objeto. Concluye la suerte, proponiendo el concepto de volición, que considera las especificidades del escenario político, pero sin <<oltar>> el

---

<sup>20</sup> No es el objeto de este trabajo, adentrarse de manera exhaustiva en todas las aseveraciones del autor. La arriesgada conclusión que plantea Lindblom, es parte de un debate que define líneas teóricas de una dimensión considerable y separa escuelas de pensamiento. Nada más como muestra, dentro del *Nuevo institucionalismo*, se oponen las corrientes económica, histórica y sociológica. La contradicción central, se da en el terreno donde los individuos comparten prácticas y conocimientos: ¿Se puede manipular una institución si no se comparten núcleos cognitivos comunes? ¿Aun cuando se compartan, eso es posible? ¿Existen sujetos o grupos que se puedan abstraer del contexto institucional y diseñar –como es la propuesta de Lindblom- instituciones en beneficio propio? Intentar responder tales preguntas es materia de un estudio completo. Lo que llama la atención es la brevedad con la que el autor trata el tema, ignorando intencionalmente o por desinterés, la gran complejidad del asunto. Un tratamiento de este debate se encuentra en: *El nuevo institucionalismo en el análisis institucional* (Powell y DiMaggio, 1999) y en el estudio introductorio de Jorge Javier Romero a esa obra.

hilo conductor de la economía: la interacción plural. El maridaje entre volición e interacción, es lo que caracteriza el intercambio propiamente político, es decir, que los productos que ofrece un gobierno a los ciudadanos, son planeados, pero también juzgados (y apropiados), a través de voliciones. Desarrollado este punto, abordaré las tres formas básicas que Lindblom establece para el ejercicio de poder por el Estado: intercambio, autoridad y persuasión. Asimismo, el núcleo que permite tal ejercicio: las asimetrías establecidas entre los diferentes individuos o grupos.

### *De la preferencia a la volición*

Partiendo de la complementariedad de la bina política-economía, Charles Lindblom aborda el concepto central de lo económico: la preferencia. Es una preocupación a lo largo de su obra, establecer la diferencia existente entre las preferencias en el mercado y las <<preferencias>> en la política: caracteriza a las primeras como un gusto y las segundas como una opción moral. Esta distinción es fundamental, pues implica un salto cualitativo y cuantitativo entre una y otra.

Ve cuatro formas para discriminar entre una opción y otra: a) La preferencia simple (escoger un sabor: ‘me gusta la vainilla’); b) una elección basada en datos, hechos, probabilidades y crítica del conjunto –no es una simple preferencia; c) de acuerdo a juicios morales o éticos; d) y semejantes a las simples, pero de tipo ‘irracional. (1977: 134). Para el autor, la teoría económica se centra en la primera y en la última. Sin embargo en la política, las elecciones son siempre interdependientes, implican simples preferencias, pero también valores y juicios y más importante aun, proyectos de futuro. Por eso le parece errado, que se trate a las <<preferencias>> políticas de la misma manera que la preferencia por un sabor, pues esto no contiene ningún tipo de expectativa a futuro o valores morales (1999: 462).

No pueden ser llamadas igual las elecciones mercantiles y las políticas, de ahí que Lindblom postule el concepto de volición, como el opuesto complementario de la preferencia: Las preferencias son hechos, están ahí para ser *descubiertos*, en contraste, lo que escogemos debe ser *decidido*, las elecciones políticas son pues, voliciones (1977: 134-5). “Si pienso en preferencias, me inclino a *creer* que yo soy lo que soy. Si pienso en

voliciones, me inclino a *juzgar* que aun no soy lo que puedo llegar a ser”<sup>21</sup> (1999: 464). Las preferencias implican pues, una visión de presente, de lo inmediato, de la ganancia; las voliciones en cambio, se proyectan al futuro, establecen proyectos, y los contenidos técnicos y sociales para su materialización.

Ahora bien, dado que las voliciones no se descubren, tienen que ser creadas; no suponen escoger entre alternativas, sino que las voliciones mismas definen las alternativas.<sup>22</sup>

**“Acerca de cómo vivir –qué se quiere y qué intereses perseguir- en cada punto y para cada faceta de esta pregunta, la gente *crea* más que *encontrar* [...] ‘la volición’ tiene la ventaja de subrayar el compromiso o la voluntad [...una decisión volitiva] no deriva de lo que se quiere, al contrario, lo que se quiere deriva de la decisión. La decisión no responde a un deseo; ésta decide lo que se debe desear”<sup>23</sup> (Lindblom, 1990: 21-2)**

Una volición puede resolver un conflicto entre dos valores, creando una volición de elección o dar elementos para tomar una decisión, creándose voliciones de acción. Las voliciones pueden crear conflictos, si oponen conjuntos de valores inconmensurables o resolverlos, pues “...la gente forma voliciones no conflictivas en atención a alcanzar la armonía” (*ibidem*).

Resulta evidente el campo de influencia de cada concepto. La preferencia se da en el campo de las decisiones económicas; la volición en el campo de las políticas. La primera supone una racionalidad maximizadora, la segunda una limitada. La primera plantea un plan completo de medios/fines para obtener una ganancia completa, la segunda un plan provisional basado en las interacciones de individuos, para llegar a la conciliación de valores (cuando se pueda). En fin, la primera culmina en una decisión técnica, la segunda en una política.

**“...Lindblom cree que el concepto de preferencia distorsiona la imagen de la poliarquía y la democracia, debido a que un individuo puede escoger de muy diversas maneras; puede, por ejemplo, hacerlo por simple preferencia, puede escoger de acuerdo con normas éticas y juicios complejos [...] por esta razón, a las inclinaciones**

---

<sup>21</sup> El subrayado es mío.

<sup>22</sup> Aunque no lo dice Lindblom, vale la pena señalar, que el concepto de volición es anti-económico, en virtud de que no se circunscribe <<a lo que está ahí>>, a un campo limitado, sino que interesa a la creación intelectual, moral. La atadura de la volición a estos fenómenos, la vuelve en cierta manera ilimitada, cuyo límite teórico estaría en el proceso de autorreflexión del sujeto, por un lado, y por el otro, por la resonancia comprensiva de los otros sujetos involucrados.

<sup>23</sup> El subrayado es mío.

**políticas Lindblom prefiere llamarlas voliciones [...] La poliarquía es un proceso que da origen a voliciones debido a que favorece el flujo de información, consultas y decisiones que conducen a juicios complejos” (Sirvent, 1999: 41-2).**

Es decir: la volición es el mecanismo que mejor expresa lo que ocurre en las negociaciones políticas poliárquicas, pues surgen –como asevera Lindblom- de la experiencia específica de la vida política: debate, agitación, elecciones, manipulación, acuerdos, ganancia mutua. (1999: 465; 216).

El concepto preferencia, aplicado a la política, inmoviliza la participación ciudadana por su carácter racional-experto al que no todos tienen acceso. La volición en cambio, <<igualada>> los juicios de todos los individuos, pues los valores, *per se*, no son jerarquizables. “Si las preferencias, deseos o intereses que se pueden descubrir, guían la solución de problemas, entonces *los jugadores claves* consistirán en aquellos capaces de descubrirlos- tal vez los científicos. Si por el contrario, sólo las voliciones formuladas, creadas o deseadas pueden proveer una guía [...] *los jugadores clave* incluyen a la masa de ciudadanos ordinarios y también a los funcionarios”<sup>24</sup> (Lindblom, 1990: 29).<sup>25</sup>

Para concluir este apartado, voy a señalar las implicaciones del concepto de volición en la explicación del poder político. Hay un motivo que ronda el núcleo de los dos conceptos: el de elegir por sobre un conjunto de opciones. En el caso de la preferencia se elige la opción que represente la mayor ganancia o menor pérdida involucrada en un intercambio mercantil, mientras que en la volición, se elige el proceso o resultado político, que represente de mejor manera los valores o expectativas de futuro en una negociación política. No obstante, hay un proceso político en el que la elección comprende ambas esferas, donde se valoran las implicaciones políticas y éticas de la elección, pero también los beneficios efectivos, materiales, que dicha elección comporta.

---

<sup>24</sup> El subrayado es mío.

<sup>25</sup> Llama poderosamente la atención, lo inusitado –tal vez paradójico- del razonamiento lindblomiano. Por un lado, -y lo vimos- supone que el núcleo del mercado es la interacción plural no regulada pero basada en la ganancia egoísta. Esto lleva a un modelo plural, negociador, de solución de problemas por parte de los individuos, que culmina en un Estado democrático con políticas incrementales, por la necesidad de respetar la *libertad* del individuo; explica así el nexo entre libre mercado y democracia. Por otro lado, con la esperanza de conseguir la *igualdad* de los ciudadanos, se sigue un modelo elitista, donde una teoría de amplio espectro aporta la racionalidad total para diseñar dicha igualdad colectiva, con menoscabo de la libertad; sus modelos de análisis son los países socialistas. Lo paradójico del razonamiento es que ¡ambas racionalidades provienen de modelos de mercado! La poliárquica, basada en la libertad y resultado de la agregación de maximizaciones individuales; la segunda –que como vimos Lindblom se la asigna a los socialistas- también la extrae del mercado, sólo que es la imposición de la racionalidad maximizadora para todos, a través de la evaluación de un único individuo. Es decir, ontológicamente, todo patrón de racionalidad proviene del mercado y por tanto, lo característico de la política se diluye. Valen pues para Lindblom, las mismas críticas señaladas a Marx como determinista económico, por ver al ámbito de la economía como la estructura fundamental a partir de la cual surge la superestructura política, eliminando de tal manera, la especificidad de la política.

Me estoy refiriendo a los fenómenos en donde, la apropiación de beneficios materiales esta condicionada al desarrollo de ciertas acciones, más concretamente, a las conductas derivadas de la apropiación de bienes públicos gubernamentales. Este caso particular, que habla de los fenómenos de poder político mediante intercambio, puede ser comprendido de manera atinada a través del concepto de volición. La efectividad de un gobierno al aplicar ciertas políticas, no se mide sólo en función del correcto diseño institucional y de viabilidad en cuanto a los fondos a utilizar, sino también, respecto de la utilización de tales beneficios de acuerdo a lo planeado. Gran número de políticas gubernamentales tienen esta forma y por tanto, se debe considerar cuáles son los criterios por los que los individuos o grupos van a ‘apropiarse’ del bien y al mismo tiempo, si dicha apropiación detonara la conducta planeada. Este es el punto de encuentro, del primer supuesto de exposición que he planteado: el tránsito del concepto de preferencia al de obediencia, manifestada esta última como la expresión de una disposición a actuar de determinada manera, es decir: se elige obedecer o no. En Lindblom entonces, la elección de una actividad política, viene determinada por la volición, concepto que <<extrajo>> del de preferencia; así que el tránsito, lo veremos como el paso de la volición a la obediencia.

Para entender el fenómeno, se tienen entonces que valorar dos grandes aspectos. Un primer aspecto lo constituye el aspecto del beneficio material, que implica tanto la cuantía del monto aportado por la política, como la determinación de que la conducta de apropiación realizada implica un beneficio marginal positivo. El segundo aspecto esta imbricado con la valoración de que el área a la que se están destinando los beneficios es la más adecuada o urgente<sup>26</sup> y de que las conductas a desarrollar por un conjunto de la población son las que se requieren en ese momento y cuentan (mayoritariamente) con la aprobación de dicho conjunto.

Así pues, los dos aspectos básicos que valorará un gobierno en el ejercicio de poder mediante intercambio, pueden condensarse –siguiendo a Lindblom- en lo que se llamaría las *voliciones de apropiación*. Es decir, que el proceso completo de apropiación-acción implica tanto el beneficio recibido, como el sentido político de ese beneficio: qué plantea a futuro respecto de lo que ‘debo ser yo’ o mi grupo, en función de los valores por los que ‘nos guiamos’. Por eso es que desde esta lógica, el diseño de una política debe ocuparse de

---

<sup>26</sup> Hay que recordar la advertencia de Lindblom, de la imposibilidad de jerarquizar valores de acuerdo a criterios racionales y por tanto, me refiero a coyunturas políticas en las que, en efecto, no es posible el consenso pleno y siempre habrá cierta oposición.

investigar si las voliciones mediante las que los individuos juzgarán una política, contienen elementos que supondrán la correcta apropiación del bien público o el fracaso de la misma. Por eso, de acuerdo con Lindblom, la racionalidad técnica es muy deficiente en el diseño e implementación de políticas, siendo más adecuada la interacción (negociación) como método de investigación. Esto último converge ampliamente con parte de la tesis que vengo sosteniendo, respecto a la utilidad del ejercicio del poder político mediante intercambio. Pues establece como condición necesaria, cierta aceptación por parte de los ciudadanos, de los montos y los procesos de apropiación del bien público. En la medida en que se consideren sus voliciones de apropiación, el éxito tenderá a ser mayor. Un diseño que no considere esas voliciones, puede derivar en el fracaso de la apropiación o en un fenómeno que ya se había descrito: el del gorrón, que independientemente de haber contribuido o no al monto del bien público, se apropia del mismo *sin* llevar a cabo las conductas que tiene <<atadas>><sup>27</sup>.

### El intercambio como núcleo de las políticas

Habiendo establecido cómo las voliciones de apropiación son fundamentales comprender el ejercicio del poder político mediante el intercambio, quisiera mostrar el papel que para Lindblom juega el intercambio en la constitución del Estado moderno. En las poliarquías, la constante interacción entre líderes y ciudadanos es la que permite al ciudadano, formar voliciones, guiar la respuesta desde el liderazgo y viceversa, por eso lamenta que: “Muchas de las teorías contemporáneas sobre la democracia han *olvidado* el viejo énfasis en la centralidad del *intercambio de dos vías* en la poliarquía, como aparece en el pensamiento de John Stuart Mill y Lord Bryce”<sup>28</sup> (1977: 137). A primera vista, parece que Lindblom postulase un mundo sin conflicto, donde los intercambios de beneficios serían automáticos. Nada de eso. Criticando la visión hobbesiana de un conflicto preexistente por el cual fue creado el Estado y que posteriormente *anula* el conflicto, enuncia que es precisamente lo contrario: el Estado *instaura* el conflicto. Cito en extenso:

---

<sup>27</sup> Este es uno de los grandes problemas de las políticas de desarrollo, en donde, dado un diseño para la apropiación de los fondos, las conductas de apropiación, o no se dan o se dan en direcciones que no derivan en un mejoramiento de las condiciones de vida de los involucrados. Un ejemplo muy atinado de este razonamiento, lo constituye el artículo de Charles Erasmus “El síndrome ‘encogido’ y el desarrollo de la comunidad” (1969), donde se muestra como ciertos planes de desarrollo no pueden romper el arraigo de los patrones de actuación, pues con el mantenimiento del *statu quo*, siguen siendo sujetos de ayuda, reproduciendo con esto su condición de ‘encogidos’.

<sup>28</sup> El subrayado es mío.

**“[Los conflictos] dejan en claro que el Estado, entre otra cosas, se involucra en una variedad de tareas cooperativas, como la educación de los jóvenes, mantener la paz o pelear guerras con otros estados; y proveer transporte, comunicación y otros servicios. Estas tareas *no reconcilian conflictos; crean conflictos*, especialmente sobre como llevar a cabo la cooperación y quién debe tener qué poderes sobre cómo es desarrollada. Estos conflictos son los que entonces, el Estado ayuda a resolver, pero *el origen* de sus tareas en la resolución de conflictos descansa fundamentalmente en las *tareas cooperativas que despliega*”<sup>29</sup> (Lindblom, 1990: 49)**

No queda duda, Lindblom está cierto de que el núcleo de la vida social es la cooperación y que el disenso, no es un mal de la sociedad sino la esencia de la misma. Y dada la naturaleza de los acuerdos (o desacuerdos políticos), no es necesaria la reconciliación de los conflictos de valores, pues “...el conflicto continua indefinidamente [por...] una interminable competencia de ideas” (1997: 245). La comprensión de la democracia, como un ‘gobierno mediante la discusión’, hace que Lindblom se decante por esa veta, que desde luego encaja a la perfección con los modelos de conocimiento mostrados anteriormente y que privilegian las soluciones negociadas y limitadas, sobre las conseguidas mediante el análisis racional y la imposición elitista. De hecho, el diseño institucional de división de poderes en las democracias, no busca suprimir el conflicto, sino emplearlo positivamente en la búsqueda de un gobierno mejor y más eficiente (1977: 256).

La búsqueda de la eficiencia es una de las preocupaciones centrales de Lindblom, de ahí que continuando con su visión complementaria del mercado y la política, analice el control popular sobre estos ámbitos. Para el mercado, el corazón del control popular lo constituyen las ‘preferencias’ de ciertas mercancías a través del acto del consumo. Los individuos manifiestan tales preferencias, en virtud del precio, buscando la ganancia marginal. La agregación de tales preferencias, lleva a los empresarios a decantarse por aquello que más se vende y por el mejor precio de venta. En este caso, tanto la manifestación de las preferencias por parte de los consumidores, como la <<lectura>> de dicha expresión por los empresarios, esta sujeta al volumen del consumo de una mercancía, pues éste <<decide>>, lo que socialmente es necesario. Para cada mercancía concreta hay una sola opinión: ‘se adquiere o no se adquiere’. (1977: 65 y ss). No obstante, no es un sistema igualitario de

---

<sup>29</sup> Los subrayados son míos.

decisión, pues como reconoce Lindblom, “...en el mercado algunos tienen miles e incluso millones de votos, y otros solo unos cuantos o ninguno” (1999: 193)<sup>30</sup>

¿Qué ocurre en la política? Que no son las preferencias, sino las voliciones, lo que impera. Y el hecho de que decidan sobre valores y sobre <<futuros>>, hace las elecciones más imprecisas. La preocupación de Lindblom, se centra en el bajo control que existe sobre el sistema político, pues el voto del ciudadano no se manifiesta constantemente, sino en cada periodo electoral y el candidato o programa que escoge, no contienen un elemento tan simple o discernible como lo es el precio. Por tanto, las limitaciones de información y su costo, lo llevan a votar con base en información mínima o por razones no políticas<sup>31</sup>.

Este bajo control social del sistema político respecto de los mercados, toma características particulares “...cuando el costo se vuelve un tema, cuando escoger cualquier alternativa requiere, por la escasez de recursos, que los beneficios de otras alternativas deban sacrificarse, Mas armas, menos mantequilla” (1977: 68). Pues aparecen no sólo criterios de racionalidad maximizadora, sino de conflicto de valores respecto de las prioridades en la asignación de recursos. En el caso de las políticas que buscan conductas de apropiación, tenemos este conflicto, pues el mero beneficio marginal que una política gubernamental aporta, no le garantiza <<saltar>> la valla del conflicto de valores y los intereses particulares de grupo. El concepto de ‘precio eficiente’ mencionado anteriormente, reaparece aquí transfigurado<sup>32</sup>. Aunque Lindblom no considera estas implicaciones, los beneficios que una política aporte a un grupo de ciudadanos, deben ser de tal característica que mantenga abierto el intercambio de bienes por obediencia. Desde luego que el adjetivo ‘eficiente’ por su contenido económico, resulta inadecuado para calificar dicha política, por lo que pudiera hablarse mejor de una política *eficaz*, la cual lograría con éxito el cometido para el que fue diseñada, pues la decisión fue tomada de manera plural y ‘a dos vías’.

---

<sup>30</sup> Esta preocupación por el ‘voto económico’ y su distribución en la población, es una presencia regular en el pensamiento del autor. Se centra en el impacto que tienen las decisiones empresariales en la vida de una sociedad y por lo tanto en las posibilidades de controlarlos: “Todas estas decisiones *deben ser reconocidas como decisiones de política pública* [pues...] Los ejecutivos de corporaciones de todos los sistemas de empresas privadas, poliárquicas o no, deciden la tecnología industrial de una nación, los patrones de organización del trabajo, la localización de la industria, la estructura del mercado, la asignación de recursos, y, por supuesto, la compensación y el estatus de los ejecutivos” (Lindblom, 1977:171). Por tanto una veta muy interesante que abre, es el control por parte del gobierno de esos aspectos empresariales, interviniendo sobre la tensión entre libertad e igualdad. Dicha idea del voto económico, aparece actualmente en la obra de Ulrich Beck *Poder y contra poder en la era global* (2004), como un método para controlar a las empresas altamente globalizadas, en un contexto posnacional, donde el Estado-Nación tiene pocos medios para lograrlo. No obstante, diría Lindblom, hay que considerar que algunas sociedades tienen ‘miles o millones de votos y otras pocos o ninguno’. Esto deriva en la ‘sorpresa desagradable’, de que la democracia global, como la propone Beck, no sería del tipo ‘un hombre, un voto’.

<sup>31</sup> Conclusión muy similar a la de Anthony Downs, que califica el fenómeno como voto irracional.

<sup>32</sup> Ver nota cuatro de este capítulo.

¿Cómo resuelve Lindblom este conflicto, en la búsqueda del éxito en la implementación de una política? Quisiera destacar tres puntos: El primero, es que para tomar una decisión en un contexto poliárquico, el análisis racional como forma *única*<sup>33</sup> es una traba, por su atadura al concepto de preferencia, por lo que al mirar a las voliciones como núcleo orientador, se debe considerar que las interacciones plurales "...son un sustituto para el análisis, en el sentido específico que éstas constituyen un proceso que produce decisiones, en circunstancias en las cuales una decisión no puede ser o no es, por cualquier motivo, alcanzada exclusivamente a través del análisis" (1977: 254). Como he insistido, la negociación a dos vías mediante la discusión plural, produce por si misma mejores resultados, *en política*, que la imposición racional. Y como había citado, Lindblom asevera que la negociación implica una ganancia mutua, esto es, un intercambio. Es decir, el análisis de los intercambios políticos y la negociación sobre los mismos, es un método adecuado para conseguir mejores resultados en la implementación de políticas.

Un segundo punto son las formas que puede tomar el análisis de dichas interacciones: a) las consideraciones de un actor sobre cómo puede jugar *mejor* su rol en la interacción; b) las consideraciones respecto a cómo <<entrar>> de manera *exitosa* en una interacción para alcanzar algún propósito; y c) el análisis de posibles cambios en la estructura básica de la interacción con un *objetivo* definido (1977: 316). Bajo ninguna circunstancia, a nuestro autor se le <<cuela>> la idea de que las interacciones, donde todos buscan beneficios, ocurran de manera desinteresada u orientadas por un 'interés general'. Cada quien busca beneficios de manera específica, de acuerdo a sus intereses diferenciados, como es propio de las sociedades plurales y también, de acuerdo a sus condiciones y habilidades particulares.

Esto nos lleva al tercer punto: Que los intercambios no ocurren sin fricción, sin interés específico y que algunos son más hábiles que otros en conseguir lo que buscan. El intercambio de beneficios, como lo ve Lindblom: (basándose en los intercambios de mercado<sup>34</sup>) "Es una relación entre dos (o más) personas donde cada una de las cuales ofrece un beneficio en atención a *inducir* una respuesta. El ofrecimiento es, por lo tanto,

---

<sup>33</sup> Para Lindblom no hay duda: el análisis *sólo* puede ser una ayuda para la decisión política, pues dado el conflicto de valores en las poliarquías: "A la política le corresponde decidir; esto es finalmente *músculo*, no *cerebro*" (1997: 255)

<sup>34</sup> No obstante privilegiar la visión de los intercambios hacia los bienes y los servicios, podemos encontrar en Lindblom valoraciones positivas a los intercambios de palabras y símbolos. Ver nota pp. 33-4 (1977).

*contingente* en alcanzar la respuesta [...] el intercambio es un método de *controlar comportamientos* y de organizar la cooperación entre los hombres”<sup>35</sup> (1977: 33-4) Dos ideas sobresalen de la cita anterior: La primera, que la búsqueda del beneficio individual en el intercambio, se da en dentro de una estrategia para lograr un determinado comportamiento, que derive en un mayor beneficio o una menor pérdida, es decir, se trata de ejercer un determinado poder<sup>36</sup>. Es fundamental recalcar, que para Lindblom –a diferencia de Anthony Downs- la búsqueda del beneficio individual, no anula las consideraciones de la coordinación colectiva, que son el núcleo vital de toda sociedad. La segunda, es la naturaleza contingente que contiene el fenómeno del intercambio ‘puro’<sup>37</sup>. Si lo único que se puede modificar es el aumento de los montos o de la calidad de lo cambiado, por ejemplo, la posibilidad de lograr una respuesta que converja con los intereses del <<inductor>> es limitada. *Pero ni si quiera* en las transacciones mercantiles, las relaciones sociales se simplifican a tal punto. Un cúmulo de características que definen lo cambiado, a los actores o a la circunstancia del momento, rondan la interacción y pueden ser aprovechadas para limitar el aspecto contingente de la inducción a rangos más estrechos. “En la vida social organizada, las personas necesitan la ayuda de otros. En un juego de circunstancias, lo que necesitan de otros, lo consiguen a través de los beneficios que ofrecen. En otras circunstancias, lo que necesitan no será conseguido de buena gana y [los otros] deben ser compelidos” (Lindblom, 1977: 89). Quiero cerrar el apartado con esta cita. Muestra como los intercambios entre los hombres son *constitutivos* de la sociedad y el ejercicio del poder por este medio, es la forma lógica para inducir respuestas. Ante la resistencia, otros métodos y medios podrán aparecer, pero, y esto es fundamental, tratando de conservar al máximo los mecanismos de cooperación humana. En el siguiente apartado, desglosare las particularidades que se presentan en las interacciones sociales y permiten a los actores ‘sacar ventaja’ de una situación. Tales ventajas derivan de *diferencias* intrínsecas al contexto e instauran asimetrías entre los actores. El autor da claras pistas sobre este particular.

---

<sup>35</sup> Los subrayados son míos.

<sup>36</sup> De acuerdo a la definición de poder de Dahl, que se ha manejado en el texto.

<sup>37</sup> Me refiero al modelo *microeconómico* contra el cual debate Lindblom.

### *Asimetría y relaciones de poder*

Para exponer el corazón de las asimetrías que rondan el proceso político, hay que seguir prestando atención a la complementariedad que vertebra el trabajo de Lindblom: la simultaneidad necesaria entre mercado libre y democracia; libertad e igualdad. No obstante, es claro para el autor, que ninguno de los dos es un ámbito estrictamente igualitario y libre, -pues como había citado- la política y la economía se interpenetran simultáneamente<sup>38</sup>. Ahora bien, ¿cómo influyen las diferencias en estos dos niveles para concretarse en asimetrías, que permiten finalmente a un gobierno, ejercer el poder?

Para el mercado, la desigualdad básica la constituye la distribución no igualitaria de la riqueza, mientras que para la política, será el diferente acceso a medios de actuación y la posición jerárquica. Queda claro que son precisamente esas diferencias entre los actores, lo que permite la movilidad en ambos sistemas. “En general, un negociador *es poderoso* en el mercado en la medida en que tenga clientes o fuentes de abastecimiento alternativas, mientras que su adversario no las tiene<sup>39</sup>. De igual modo, *el poder* de negociación de un funcionario público depende de su posición en la arena de negociación” (Lindblom, 1999: 235). Es decir, el ejercicio de poder está atado a las diferencias en los actores o en los contextos, que pueden aprovechar en su beneficio. ¿Es en las poliarquías la desigualdad un fenómeno constante o como dije, un <<motor>> que le imprime sus características? Lindblom responde:

**“...para que la negociación sea útil en el gobierno [está] el hecho de que el poder de negociación no se distribuye de manera igualitaria entre los negociadores. La igualdad del poder de negociación es un ideal tan plausible que nos vemos tentados a olvidar su ridiculez. No conozco ningún procedimiento para definirla siquiera de modo impreciso, excepto en la negociación bipartidista donde la prueba lógica de la igualdad es un estancamiento”<sup>40</sup> (ibid: 234)<sup>41</sup>**

<sup>38</sup> Tratar de establecer qué proporción se debe dar entre ambos, es exterior a este trabajo. No obstante, la determinación cuantitativa –tal vez incluso la cualitativa- aparecen como irrelevante, en función de lo que contundentemente ha manifestado Lindblom: que la decisión de intervenir o no estatalmente en la economía, es una decisión política. Por eso la idea lindblomiana de complementariedad es para estos efectos, más atinada como criterio de demarcación.

<sup>39</sup> Se refiere desde luego, a mayores recursos de maniobra que en el mercado están atados *principalmente*, a la cantidad de recursos monetarios.

<sup>40</sup> Los subrayados son míos.

<sup>41</sup> La opinión de Georges Balandier, antropólogo, sobre la naturaleza del poder en función de las asimetrías, sorprende por su similitud con la de Lindblom: “El análisis sería incompleto si no tomásemos en consideración [...] que el poder -por difuso que fuere- no deja de implicar una *disimetría* dentro de las relaciones sociales. Si estas últimas se instauraran sobre la base de una reciprocidad perfecta, el equilibrio social sería automático y el poder se vería condenado al debilitamiento [...] El poder se refuerza con la *acentuación de las desigualdades* sociales, las cuales son la *condición de su manifestación* al mismo título que aquel condiciona el mantenimiento de estas” (Balandier, 1969: 46). Es claro: si se piensa en transformar la conducta de un individuo ‘que de otro modo no haría’, se tiene que pensar en una conexión *asimétrica* entre el superordinado y el subordinado. Ya sea por la diferencia en recursos, conocimientos, inteligencia, o estatus (que desde luego engloba los fenómenos de la delegación-representación), las diferencias, que son objetivas y están ahí, se transforman en asimetrías al subjetivizarlas para sí –y para el otro-, con la consecuente <<aparición>> del poder y su ejercicio. Un trabajo

Lo primero que quiero dejar en claro del dicho del autor, es lo ridículo de asignar al ejercicio de poder dentro de una negociación, la calidad de igualitario. De hecho, es alguna diferencia lo que los actores pueden capitalizar para conseguir una respuesta que converja con sus intereses; el riesgo es que si no hay unanimidad respecto de fines y medios, y tampoco, de diferencias detectables, la parálisis social ronda la negociación. El otro aspecto a llamar la atención, es que precisamente para ser útil un proceso ‘a dos vías’, *debe* de haber diferencias llevadas al terreno de la significación, es decir asimetrías, que rompan la parálisis cuando no hay acuerdo. Este es un espíritu que destaca en el trabajo de Lindblom: los gobiernos en las poliarquías *tienen* que crear conflictos en vez de suprimirlos, mediante un diseño institucional, que <<divide>> el poder en vez de concentrarlo, dando ciertos controles a una instancia sobre otra, pero al mismo tiempo, *vetos* para algunas decisiones, animando la búsqueda de acuerdos; pero que no se olvide: tales acuerdos están penetrados por la desigualdad.

Una breve aclaración: He ido <<tejiendo>> este razonamiento sobre la volición, la obediencia y las conductas de apropiación, porque quiero establecer que mi interés se decanta para las ocasiones en las que la asimetría que existe entre un gobierno y los ciudadanos, es lo que determina que una política que busca conductas mediante la apropiación de un bien público, llegue a feliz término. No quiero involucrarme en una discusión sobre aspectos más profundos, como los que definen por ley, las conductas que tienen que seguir los individuos que laboran en el gobierno. Ya sean funcionarios electos, designados o de la estructura burocrática, existe una serie de obligaciones o facultades que definen su desempeño, es decir, su ajuste a la soberanía popular. Sin embargo, las decisiones que tienen que tomar sobre un caso concreto, una política definida, no están <<ahí>>, como dice Lindblom; forman parte del trabajo político. Es precisamente ese

---

mío, que esta basado en esta idea central, deriva en una conclusión en términos de una definición de poder. Dado que el poder es parte de una relación social, *no un objeto*, y que esta enganchado a las desigualdades, postulé que: *El poder es la forma social que toman las diferencias* (Barquín, 2003: 187). Esta propuesta, intenta anclar el poder al fenómeno del que, necesariamente, nace: las distintas calidades que puede tener un mismo tópico de manera objetiva, es decir, que está ahí. El que un actor <<descubra>> o construya estas diferencias para influir en otro actor, está por tanto condicionado a un proceso de reconocimiento social, de significación por él, pero también por el otro, cerrando con esto el ciclo de la relación social. Al mismo tiempo, se evitan las complicaciones de los autores que, definiendo al poder como una relación social, lo enuncian como la *‘la capacidad de...’*, retrotrayéndolo de la condición relacional, a una característica subjetiva *poseída* por el actor. Desde mi punto de vista, la capacidad está en el actor, pero para aprovechar las condiciones que lo enlazan con otro actor. El poder por tanto no es una capacidad suya. Lo es en cambio, *ahora sí*, en el ejercicio de poder, es decir, en la habilidad intrínseca del actor para sacar ventaja de una situación de poder, que lo relaciona con el otro. A dos años de la publicación, tengo fundadas dudas respecto al monopolio del ‘poder’, como el único fenómeno capaz de expresar socialmente, diferencias. En lo que no me queda duda, es que *solo* mediante el enlace de diferencias, una relación de poder y su ejercicio, pueden ocurrir. Es decir, *las diferencias* son necesarias pero no suficientes.

aspecto, el que me interesa indagar en el autor. En el último apartado de esta sección destacaré las características específicas de las desigualdades a las que apela el gobierno para detonar las conductas de apropiación en los ciudadanos.

Retomando el razonamiento. Es esta característica, la desigualdad, lo que constituye el núcleo del análisis de Lindblom sobre la forma en que se implementan las políticas, y dado el conflicto de valores consubstancial a toda sociedad plural, soluciones del tipo 'Pareto-eficientes' son una quimera. Por tanto, debe haber mecanismos de imposición o control para disminuir o controlar el disenso: no queda duda de que para Lindblom la interacción, como método de decisión y forma de acción es la mecánica más viable.

**“Dado que en el mundo real los análisis no son muy convincentes para el establecimiento de políticas, la gente interacciona entre sí para ejercer influencia, control y poder sobre los demás [...] Con la denominación del ‘juego del poder’ nos referimos frecuentemente a las interacciones políticas por medio de las cuales se controla a los demás [...] El término ‘juego del poder’ sugiere unas interconexiones más complejas y estrechas que las sugeridas por el simple término ‘interacciones’ o por el término ‘política’ ” (1991: 57).**

Son pues las interacciones desiguales, que se dan en el juego del poder, lo que conduce a ejercer el poder<sup>42</sup>, con el objetivo de culminar una política gubernamental. Este juego, trasciende lo que comúnmente se conoce por 'juego', donde la convención sobre el término, incluye la idea de soluciones lógicas con pocas variables<sup>43</sup>. Nada parecido a las complejas relaciones en el ámbito político, centradas en la 'volición' y donde las soluciones 'totales' no existen. Lindblom es de la idea que únicamente es posible alcanzar soluciones mediante la investigación racional, donde *todos están de acuerdo en todo* (1990: 46). En cuanto aparece el disenso, la situación cambia: “Por pequeño que sea el acuerdo voluntario, *siempre será requerido algún ejercicio de poder* en atención a proceder contra las objeciones de aquellos que no están de acuerdo [...] una persistente ausencia de unanimidad de voliciones, reclama el ejercicio de la autoridad...” (*ibidem*). Así pues no hay duda: en los procesos de decisión, solo el acuerdo perfecto va libre de imposición; no es el caso de los procesos políticos, donde el interés y la pluralidad de valores es lo normal. Pero tal imposición se da, de manera socialmente exitosa, a través de los intercambios. En el

---

<sup>42</sup> En una nota, Lindblom aclara que para él, ejercer control, influencia o poder sobre los demás, son sinónimos. Elige 'control' para representar a los tres (1991: 39).

<sup>43</sup> Proveniente, desde luego, del concepto de preferencia, la Teoría de Juegos, es como se vio en el Capítulo I, la variante <<dura>> del traspaso de los métodos económicos al análisis político.

siguiente apartado, voy a mostrar cuales son para Lindblom los sistemas de control mediante los que un gobierno ejerce el poder, para llevar a buen puerto sus políticas.

### *La triada del poder*

Existen muchas formas de controlar a las personas: premios y castigos, amenazas, violencia, manipulación de recursos o del contexto, engaños, coerción, constucción de verdad, etcétera. En todo caso, la lista depende de la generalidad o la especificidad de con que se <<mira>> el objeto. Para Charles Lindblom, dado que su vista esta puesta en los grandes sistemas político-económicos, tres son los métodos básicos de control social: Intercambio, autoridad y persuasión. Cada uno es correspondiente a un gran sistema social: Economía, Política y Propaganda.<sup>44</sup> Elimina de esta triada a la tradición, pues considera – correctamente- que por su naturaleza espontánea e inespecífica, no explica como surgieron sus mecanismos específicos al interior de los sistemas arriba mentados.

La forma ‘intercambio’, Lindblom la presenta de manera muy escueta, pues la asocia fundamentalmente al sistema económico, a los procesos mercantiles y a la racionalidad maximizadora y egoísta que en ellos impera. Lo considera un fenómeno ubicuo donde lo central es el intercambio de beneficios: dichos beneficios pueden tener la forma de *favores explícitos* con respuesta definida; *reciprocidad*, donde los intercambios crean obligaciones de devolución con respuesta indefinida; y *dinero*, donde los beneficios por las acciones solicitadas están ‘pagados’ por un equivalente acordado en valor monetario; como en el mercado de trabajo (1991: 64)<sup>45</sup>. Lo relevante del planteamiento es que la asociación entre

---

<sup>44</sup> Saliéndose de la costumbre de buscar los complementos entre política y economía, Lindblom le da a la persuasión la característica de “ubicua” a todo sistema social y le asigna un gran valor de control, tanto en la forma de propaganda (ya del régimen Nazi; ya de la China comunista -que dicho sea de paso, son los dos ‘totalitarismos’ a través de los cuales Estados Unidos busco su reafirmación como sistema hegemónico, al fin de la Segunda Guerra Mundial), como de control de las masas por las élites, mediante el mecanismo antes citado de la indoctrinación circular (1977: 13).

<sup>45</sup> Se le cuele en este punto a Lindblom un detalle fundamental. Que si el intercambio no es entre valores homogéneos (como bien entendía Downs), la equivalencia es *altamente simbólica*, como la que existe entre valor monetario y actividad, que requiere *interpretar* cuál es exactamente la equivalencia, desnaturalizando la categoría dinero como un punto <<duro>> de amarre. En *El Capital*, Marx participa de este debate, postulando una calidad ‘objetiva’ de lo *mínimo* del salario: “El límite último o *mínimo* del valor de la fuerza de trabajo lo señala el valor de aquella masa de mercancías cuyo diario aprovisionamiento es indispensable para el poseedor de la fuerza de trabajo, para el hombre, ya que sin ella no podrá renovar su proceso de vida; es decir, el *valor de los medios de vida físicamente indispensables*. Si el precio de la fuerza es inferior a este mínimo, descenderá por debajo de su valor, ya que, en estas condiciones sólo podrá mantenerse y desarrollarse de un modo *raquítico*” (Marx, 1999: 126). En el mundo real, no obstante, vemos que siempre hay una disputa en aumentar el nivel <<mínimo>> del salario, pues *se considera* que no es suficiente para el mantenimiento del que trabaja y su familia y por otro lado, vemos, con dolor, situaciones en las que individuos y sociedades *raquíticas* trabajan y se reproducen, donde luego entonces, se podría afirmar que *sí* reciben un salario mínimo. Es decir, el concepto de lo ‘mínimo’ y lo ‘raquítico’ contienen elementos de interpretación. Digámoslo claramente con Lindblom: el concepto de salario –dinero por servicios- es para los individuos, también una *volición* y no una simple *preferencia*. Ya que si bien contiene elementos racionales de valor, también contiene aspectos de

valor y acción es lo constitutivo. Esto quiere decir –fundamentalmente-, que cualquier proceso de poder que se da mediante un intercambio, es un proceso *costoso*. Es una demarcación brillante, no por descubrir una ‘verdad de Perogrullo’, sino por las implicaciones que dicho juicio tienen en el estudio de los fenómenos de autoridad. La <<sombra>> que arroja el costo del sistema de intercambio, tiene su complementario en el <<no costo>> de las decisiones de autoridad. No obstante, el residuo de su formación económica va a permanecer para el tratamiento de de la autoridad; pero eso se verá más adelante. En todo caso, desde el punto de vista del intercambio, el ejercicio de poder se presenta diáfano en este punto. De sus dichos, se desprende la idea de que si un gobierno busca ejercer el poder por esta vía, lo efectivo es ofrecer cierto monto o beneficio (o forma de lograr uno) mediante una política pública, que desde luego –como he planteado- suponga cierta conducta en la apropiación del beneficio. Ya que Lindblom no cae en la ilusión del ‘Pareto-eficiente’, partiendo de su trabajo se vislumbran dos formas de disenso a tal orientación de las conductas: El rechazo a apropiarse del beneficio ofrecido; o la apropiación del beneficio, pero <<escabulléndose>> de realizar la acción correspondiente - el gorrón.

La oposición a la instrumentación de una política, si bien es otra forma de disenso, ya no entra en el juicio sobre la efectividad de la política, corresponde a pasos posteriores del proceso político. Desde luego, por todo lo argumentado aquí, en la medida que dicho ‘intercambio’ sea integral, en esa medida será exitoso. Me refiero a que la mayor interacción y negociación con los ciudadanos, producirá resultados más eficaces, es decir, más cercanos a lo que Lindblom llamaría ‘voliciones de apropiación’. Finalmente, hay que hacer énfasis en un punto: por mucho que se negocie e interactúe, está el núcleo de la desigualdad que da al gobierno el margen de maniobra, que lo caracteriza como *gobierno*<sup>46</sup>. Ese núcleo es el que lo hace diferente a cualquier ciudadano en particular y le permite *manipular* las condiciones del intercambio, en función de las particularidades del grupo al

---

movilidad social y de justicia, es decir, de lo que una sociedad *debe ser* y no solamente de lo que es. Estas complicaciones se harán más evidentes, al hablar de las relaciones de autoridad y lo que allí se intercambia.

<sup>46</sup> Esta es una idea que concuerda totalmente con el planteamiento de Hobbes sobre el *Leviatan*. Considera que una ‘persona’ puede ser también una colectividad, “...si ésta puede actuar con el consentimiento de cada uno de los que integran esta multitud en particular” (1980: 135). Es decir, los actos del *Leviatan* –una persona (*ibid*: 141)- sobre los individuos, son actos entre ‘personas’, pero personas *diferentes*, donde ambos conocen las diferencias, o sea, las asimetrías que los relacionan. Sin forzar sus ideas respecto a los niveles en los que existen asimetrías, es evidente que para Hobbes, el núcleo del poder entre el Estado y los ciudadanos reside en lo anterior.

que la política va dirigida, es decir, que hay un ejercicio de poder basado, en el ‘músculo’ y no en el puro ‘cerebro’.

La *persuasión*, la segunda variante como forma de poder, está a decir de Lindblom, colocada en cualquier sistema<sup>47</sup>. Pero ¿cómo la define? “El mejor método para controlar en el juego del poder en las políticas públicas es la *persuasión fraudulenta* y la basada en *análisis honestos* de las perspectivas de *pérdidas* y *ganancias*” (Lindblom, 1991: 63) Es decir, se refiere al aporte de un conocimiento por parte del <<controlador>>, con el fin de aclarar una vía de acción al controlado. Desde luego que tal vía no se propone –en el juego del poder- con el objetivo básico de beneficiar al controlado, sino al que ejerce la persuasión. <<Te *conviene* tomar esta vía de acción, porque tu acción *me conviene*>>. El controlador considera los cursos de acción que benefician al otro, basado en su mayor acceso a información o capacidad analítica, *escogiendo* aquel que le beneficia en sus objetivos. El ‘poder’ de persuasión sobre otros, consiste pues, en ‘...inducirlos a creer que lo que él quiere de ellos es lo que deben hacer según la propia valoración de sus responsabilidades, en su propio interés y no en el de[l persuasor]’<sup>48</sup>. En lo que Lindblom llama ‘análisis honestos’, existe no obstante, cierta dosis de manipulación u ocultamiento, pues si se dieran al margen de los intereses particulares, se estaría hablando de ‘consejos’. Que decir de la utilización ‘fraudulenta’ de la información, donde al amparo de un prestigio de conocimiento y veracidad, el persuasor proporciona información parcial o falsa, como base para la toma de decisiones del otro. Desde luego que lo que se espera, ya no es un beneficio del otro que culmine en el beneficio de uno, sino simplemente su curso de acción para beneficio particular. En todo caso, el corazón de la persuasión, reside en la *percepción* del subordinado de ser la información proporcionada, útil para llevar a cabo un curso de acción que culminará en su beneficio<sup>49</sup>. Si dicha información es veraz o falsa, es

---

<sup>47</sup> Esta parte de la tercia lindblomiana, parece de acuerdo al desarrollo, <<fuera de lugar>>, pues no es complementaria ni de la política ni de la economía. No obstante, dado que está asignada a la indoctrinación, a la propaganda y a la publicidad (Lindblom, 1977: 52 y ss.) ocupa un lugar predominante en la comunicación de los contenidos de ambas esferas, es decir, es el resumen simbólico. El creciente papel que han adquirido los medios de comunicación a partir de la Segunda Guerra Mundial, parece anticipar en Lindblom, la necesidad de darle a la persuasión un nivel igual al de los otros dos medios.

<sup>48</sup> Declaración de Richard Neustadt sobre el poder de persuasión del presidente de Estados Unidos, en su obra *Presidential Power*. Citado por Lindblom (1991: 63).

<sup>49</sup> Sorprende la convergencia de la visión de la persuasión en Lindblom, con la visión de ‘poder’ que postula Niklas Luhman. Para el segundo, el poder esta basado en la comunicación y en un código compartido. Por tanto, el ejercicio de poder consiste en la información proporcionada a un *alter*, para crear alternativas probables o improbables de selección, en función de la seguridad que le aporta tal alternativa. Ver *Poder* (Luhman, 1995). Un aire parecido, está en el concepto de dominación de Weber, en donde el objetivo manifiesto del ‘dominador’ esta en conseguir actos del dominado, “...de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar

responsabilidad del que persuade, pues en cierta medida, el persuadido le otorga autoridad sobre sus juicios.

Para el caso que nos ocupa, las conductas de apropiación en las políticas gubernamentales, la persuasión tiene un rol fundamental. Pues un gobierno tiene no sólo la obligación de informar de la utilidad pública de las políticas que instrumenta, sino más aún, resulta impensable que se aplique una determinada política, sin facilitar información respecto de los cursos de acción esperados de los ciudadanos. Inclusive para la persuasión fraudulenta que refiere Lindblom, la información <<deformada>>, debe tener características tales, que anime a las verdaderas intenciones, independientemente de lo aportado en el intercambio. Hay un ángulo adicional en el aspecto de la persuasión desde el gobierno. La información de carácter *público* que se suministra para tomar decisiones de interés *público*, no es una concesión, está imbricada orgánicamente con la idea de orientar las conductas; es una *obligación* del gobierno. Esto quiere decir, que constituye en cierta forma un servicio del gobierno, inserto en un intercambio: información por conductas<sup>50</sup>. Se entiende que no toda información aportada por un gobierno es de este tipo, pero *sí*, la que busca dirigir conductas en cierta dirección en un contexto, de acuerdo con Lindblom, de pérdidas y ganancias.

El tercer y último elemento de la triada, lo constituye la *autoridad*. Es el específico de la política y por ende, el de mayor importancia para entender la naturaleza intrínseca de las voliciones de apropiación y acción, que suponen las políticas públicas. El primer aspecto que quiero tratar es la definición que hace Lindblom de la autoridad, diferenciándola claramente de la persuasión y el intercambio:

**“La autoridad se define así: *x* tiene autoridad sobre *y*, si y por norma obedece a *x*. Si *x* controla a *y* ofreciendo en cada decisión específica un premio, una amenaza o una limitación física, *x* tiene control sobre *y* pero no autoridad. Si *x* controla a *y***

---

*como si* los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato” (1964: 699). Sin tratar de equiparar ‘dominación’ y ‘persuasión’, llama la atención el dicho: ‘*como si*’, que plantea Weber. Se desprende que al nivel de la estrategia concreta, el dominador buscará dar ordenes de forma que converjan con cierta disposición del dominado para actuar en esa dirección, por redundar en su propio beneficio; el núcleo de la persuasión lindblomiana.

<sup>50</sup> No pretendo <<forzar>> los conceptos de intercambio o persuasión artificialmente, para que convengan a mis fines. Más bien quiero señalar, que la persuasión en las políticas, sí toma el carácter de servicio, pues los recursos aportados al gobierno por la población, se utilizan en constituir órganos expertos que emitan información para la sociedad; tal es la esperanza de los ciudadanos. En un segundo momento, ese mandato constitucional, se orienta con fines particulares (del partido en el gobierno o para inducir la respuesta de un grupo en particular), emitiendo informaciones persuasivas, es decir, buscando detonar en los ciudadanos la idea de que los cursos de acción les benefician (tanto como al gobierno).

**persuadiéndole del mérito de una orden específica, *x* tiene control sobre y pero no autoridad. Pero si *x* controla a *y* porque *y* ha aceptado una norma de obediencia establecida, entonces *x* ejerce esta forma concreta de control que hemos denominado autoridad sobre *y*” (1991: 66).**

No hay mucho que abundar. La definición es precisa y consecuente con su sistema de poder. Eleva a la norma, desde luego internalizada, como el catalizador de la autoridad, que va a <<encarnarse>> en una entidad ‘*x*’, a la cual ‘*y*’ reconoce como el sujeto protagónico de dicho orden normativo. La ausencia intencional de la legitimidad, es aclarada de manera inmediata por Lindblom con un argumento que, a mi ver, es certero y simple: Se plantea generalmente, que la obediencia a una autoridad es consecuencia lógica del otorgamiento de legitimidad, sin embargo, menciona que muchos alemanes que aborrecían el nazismo, aceptaron obedecer al gobierno y que no parece necesario preguntarse si le otorgaban o no, la dicha legitimidad. “Diremos que conceden autoridad a sus gobernantes si aceptan las reglas de obediencia como hizo la mayoría” (1991: 66n). El dicho de que ‘no parece necesario preguntarse por el otorgamiento de legitimidad’ es pertinente, siempre y cuando lo único que interese, sea la efectividad o no de la autoridad en una primera instancia.

Una característica singular de la autoridad que destaca el autor, es lo inespecífico de su funcionamiento. A diferencia de la persuasión y el intercambio, en las que se tienen que <<echar>> a andar mecanismos para cada ocasión, la autoridad <<prolonga>> su efecto en tanto el controlado así lo decida. Esto quiere decir, que la autoridad no deriva de *que* métodos se usen, sino *como* se usen tales métodos “...para obtener la obediencia por norma en lugar de lograr el control *ad hoc* para cada ocasión” (Lindblom, 1991: 67). La conciencia en el individuo, de que sus valores y los que representa aquel que encarna la autoridad son convergentes, define que el primero ‘obedezca’ en variadas ocasiones, sin que la autoridad recurra a medios distintos de la simple enunciación de su voluntad<sup>51</sup>.

Dentro del juego de luces y sombras que establece Lindblom entre política y economía, está un punto fundamental: *el costo*. Si el control en economía ‘cuesta’, en

---

<sup>51</sup> A propósito del análisis de la determinación causa-efecto, que en las Ciencias Sociales es distinto al de las Naturales, Giovanni Sartori refiere un fenómeno de poder, donde el efecto antecede a la causa: es el conocido ejemplo de Tizio y Cayo. Si bien Cayo obra a causa de lo que Tizio le pide (causa-efecto), en otras ocasiones, “...Cayo hacía muchísimas cosas que no le eran ordenadas por Tizio [...pues prevé lo que Tizio desea]. Si prevé bien y si actúa bien, *después* habrá una recompensa” (Sartori, 2002: 60-1). Aquí surgen ciertos problemas respecto a lo que estamos tratando. Pues para estudiar fenómenos de este tipo, es necesario incorporar las dimensiones temporal, cultural e histórica en la que se efectúa el hecho, que expliquen por qué alguien hace algo ‘que no se le ha pedido’. En todo caso lo relevante a indagar, de acuerdo al esquema presente, sería la conexión entre el hecho no pedido y la materia de su motivación: intercambio –como en este caso-, persuasión o autoridad.

política no. El control mediante el intercambio *siempre* requiere de un valor para inducir a otros a que hagan lo que uno desea. Lo mismo la persuasión, que requiere de tiempo y energía; mientras que el control a través de la autoridad es “frecuentemente” sin costo (1977: 19)<sup>52</sup>. Esta demarcación de Lindblom, me parece un aspecto muy relevante en el concepto de autoridad. No se ‘ancla’ de inicio a una idea económica de costo-estrategia-maximización, en la que la veta economicista se entrapa. La autoridad está pues, en el mundo de la volición y no en el de las preferencias; su ‘uso’ no la desgasta sino que la mantiene o incluso, la expande. Esto es <<antieconómico>>. Por tanto, el uso de la autoridad, para lograr la obediencia que suponen las políticas, se presenta en el autor como (aparentemente) desligada de los montos que se apropian en la obediencia. Y digo aparentemente, porque es una discusión en la que no se involucra. Si bien concibe una interrelación entre los tres medios, que difícilmente ve puros, no es su objetivo profundizar en el tema<sup>53</sup>. Culmino la idea, resaltando pues, la complementariedad ‘política’ de la autoridad, con la ‘económica’ del intercambio (y la persuasión que también cuesta) en la tesis de Lindblom.

Ahora bien, el que no *siempre* sea gratuito el control por autoridad, está anclado en cómo se construye la esencia del gobierno o más, del Estado.

**“No hay que negar, sin embargo, que el establecimiento y mantenimiento de la autoridad es a menudo costoso, especialmente en el gobierno, donde se requieren de armas, fuerzas policiacas, militares y otras organizaciones especializadas en el mantenimiento de la autoridad como las cortes. Una vez establecida, sin embargo, cualquier ejercicio de autoridad es a menudo sin costo o cercano a ello. Así, el *costo marginal* es cercano a cero” (*ibidem*).**

O sea, que hay una parte de la autoridad que no esta asociada a la pura internalización de los individuos. Más aun, Lindblom acepta que: “Las principales actividades del gobierno son profundamente económicas” (*ibid*: 8). Entonces resulta de la mayor importancia para lo que se está argumentando, no el establecimiento de una

---

<sup>52</sup> Recuerdo aquí la advertencia que sobre la parte simbólica del valor, había hecho (ver nota 45 de este capítulo). Lindblom no soluciona ese aspecto en su discurso. Para él, todo intercambio esta asociada a la idea económica de medios escasos, sin considerar la capacidad <<ilimitada>> de los individuos, de crear asignaciones simbólicas <<de la nada>>, que tambien pueden ser cambiadas.

<sup>53</sup> Un juicio de Lindblom que pone en evidencia esta falta de interés, es el relativo al uso de la autoridad en las relaciones de trabajo por salario. Según él, un control ‘puro’ mediante intercambio, se da en el trabajo a destajo, donde se paga únicamente por la actividad realizada. El uso de la autoridad en la relación laboral, ocurrirá, al pagar al empleado por aceptar la autoridad del ‘patrón’, en la duración de la jornada de trabajo, por día, semana o mes (Lindblom, 1977: 36). Plantea pues, el transito de una modalidad a otra, pero no profundiza en la convivencia de los conceptos. Se podría pensar entonces, que fenómenos como el tortuguismo, el sabotaje, la apatía, o la incapacidad fáctica para cumplir en tiempo y forma, son accidentes poco comunes. No es así. Precisamente, la relación laboral vive una constante tensión, entre lo que se *cree* que se debe hacer y lo que se *cree* que se debe pagar; la tensión entre voliciones y preferencias.

polémica respecto de la definición de *autoridad* -la cual es una tipología que considero acertada-, sino delimitar su imbricación con la componente económica, que aparece en las tareas cotidianas de un gobierno, y que es el núcleo del debate, cuando se espera el desarrollo de una conducta mediante la apropiación de un bien público gubernamental. Luego, hay que responder a las implicaciones de la aseveración de Lindblom, en torno a la centralidad del ‘intercambio a dos vías’ en las poliarquías<sup>54</sup>.

El autor precisa, que la autoridad es constitutiva en una organización jerárquica y que de hecho, “...uno puede definir una organización como una deliberada estructura de autoridad” (*ibid*: 21). Desde luego, reconoce al un gobierno como una organización. Lo básico de mi argumento, se dirige al hecho de que la autoridad por si misma, es incapaz de soportar una organización. La aseveración de Lindblom: “Cualquiera que sea el propósito [de una organización,] una red de autoridad es creada para alcanzarlo” (1977: 21), encadena la parte funcional del propósito que cumple la organización, con la red jerárquica, de autoridad, que la mantiene unida y viable. No se trata aquí de hablar un funcionalismo ramplón, sino de que la significación social de la autoridad y su <<condensación >> en una organización, pervive socialmente por el desempeño de tareas significativas para los individuos<sup>55</sup>. Si bien de manera popular se reconoce en algunos individuos la cualidad de buscar ‘el poder por el poder mismo’, el rebase de la parte *autoritativa*\* sobre la funcional, deriva, como es entendible, en la pérdida de autoridad<sup>56</sup>. Entonces, el intercambio a dos vías como lo postula Lindblom, se centra en lo que el gobierno *da* y *cómo lo da*, y su complemento, lo que el ciudadano *pide* y *qué hace por lo que pide*. Culmino esta idea con la contundente afirmación de Lindblom sobre este proceso:

**“Lo que es fundamentalmente erróneo acerca de las recientes intentos de formular una teoría de los intercambios políticos, es ver que lo que es cambiado en la política, no son favores personales como los que individuos ordinarios pueden ofrecer a otros, sino favores de autoridad. En política, los beneficios del ejercicio de autoridad**

---

<sup>54</sup> Expuesto en el pasado apartado: “El intercambio como núcleo de las políticas”.

<sup>55</sup> Atribuida ya la autoridad, constantemente se presenta el riesgo de que al ser ejercida, rebase lo que se tiene por norma. Es lo que Lindblom llama el ‘uso extendido’ y es un fenómeno constitutivo de la autoridad, pues una de sus características fundamentales, es la ausencia de evaluaciones racionales <<cada vez>> que se usa y por tanto, se ejercerá en casos no contemplados. Estos casos pueden ser útiles socialmente o no (1977: 24-5).

\* El adjetivo usado, se apega a la forma que se emplea en las traducciones de *Amorrortu Editores*, a las obras de David Easton. Esto para evitar el conflicto con la forma castellana: ‘autoritaria’.

<sup>56</sup> La obra: *El orden político de las sociedades en cambio* de Samuel Huntington (1972), centra gran parte de su contenido, precisamente en la transformación de las estructuras de gobierno a lo largo de la historia. La tensión entre función y capacidad de aplicación, forma parte del argumento.

**son los valores movidos en el intercambio. Una teoría de los intercambios políticos tiene que empezar consecuentemente con la autoridad”<sup>57</sup> (1977: 26).**

Sin ser su intención central el tratamiento de los intercambios en la política, hace a mí ver, una contribución fundamental. Al no poner el acento *en lo cambiado*, sino en *los valores involucrado en el cambio*, remacha de manera excepcional las otras dos partes que hemos venido recalando: la diferencia entre volición y preferencia; y la noción de no costo para el ejercicio de al autoridad. Así, es fundamental en el tratamiento de las conductas de apropiación de bienes públicos, la consideración de los valores de aquellos que desarrollaran –supuestamente- la conducta. El ejercicio de autoridad gubernamental, que no considere las voliciones de apropiación (como ya había adelantado en pasadas secciones), esta condenada a fracasar, pues en el ámbito político, importa más el *como*, sus *implicaciones a futuro* y el *respeto a los valores* de los involucrados, que la sola *cuantía* del monto.

No obstante -y rescato aquí una argumentación anterior- Lindblom abandona, *de facto*, la componente egoísta-racional de los individuos comunes. Contrasta con Anthony Downs, que se centra en ver las consecuencias del egoísmo individual en el funcionamiento del gobierno y los partidos. Esto es inesperado, dada su visión complementaria entre mercado y democracia. Lo digo porque en los intercambios políticos donde las voliciones importan, pueden ocurrir ocasiones en las que apelando al aspecto racional-maximizador de los individuos, la jerarquía de valores <<pase a segundo término>><sup>58</sup>. Es de sobra conocido el recurso de beneficiar monetariamente a los líderes de una comunidad, para que depongan los valores colectivos que representan, en aras de su beneficio individual. El mismo Downs lo muestra como una estrategia racional y cotidiana en la política. Esta omisión deriva, paradójicamente, del fundamento epistemológico y ontológico de Charles Lindblom, cuyo asiento descansa en el mercado. Dado que *no hace un transito* desde los conceptos

---

<sup>57</sup> El subrayado es mío.

<sup>58</sup> Un caso emblemático en México, y en el sexenio de Vicente Fox, es el de las expropiaciones de los ejidos en San Salvador Atenco para la construcción de un aeropuerto. Más allá del conjunto de voliciones que pudieran estar involucradas -cuya importancia era central, pues impactaba aspectos de la cosmogonía de los pobladores como <<arraigados>> a la tierra-, el hecho de que el decreto presidencial del 22 de octubre de 2001, tasara en \$7.20 pesos el metro cuadrado de terreno (Diario Oficial de la Federación), resulta una ofensa, no al campesinado mexicano, sino al intelecto del individuo egoísta, que sin dificultad puede hacer un calculo como el que sigue: ‘Siembro una hectárea que no me permite subsistir, no obstante, lo cultivado es un complemento a mi renta anual. Si es difícil la situación, siempre esta <<ahí>> y ahí puedo vivir. Los \$72,000 pesos que recibiré, no me permiten de manera inmediata tener una renta y los puedo perder en el mercado. Si la situación es difícil, o los consumo o rento una vivienda’. La absurda oferta del gobierno, evitó considerar lo racional y centró el conflicto, ahora si, en la identidad campesina, el arraigo a la tierra y demás. Sin embargo, es posible aventurar un escenario, donde el monto monetario fuera de tal magnitud, que pudiera <<traspasar>> la barrera de los valores comunitarios y colocar a la preferencia, por encima de la volición.

económicos a la política, sino que se embarca en una *transformación complementaria* del fenómeno, cuando <<llega>> a su destino, ha perdido lo que le da sustento a los fenómenos de preferencia. Esto es curioso, porque uno de los efectos de las sociedades urbanas del siglo XX, es la fragmentación del conjunto total de la comunidad, por la imposibilidad de mantener relaciones efectivas con todos los miembros<sup>59</sup>. Entonces, dada la fragmentación, los criterios del individuo aislado, egoísta, -la preferencia- que son el molde ontológico del liberalismo inglés y norteamericano, también pueden funcionar como valores políticos; Downs da cuenta de ello y también del aspecto simbólico del valor económico, que Lindblom no considera<sup>60</sup>. Por lo tanto, y *esto es una conjetura*, Lindblom no quiere <<contaminar>> lo político con lo económico y consecuentemente, abandona los contenidos *racionales* en la valoración de una política, desde el punto de vista de los ciudadanos. Su contribución está ahí. Para que resulte más efectiva en la comprensión del ejercicio de poder mediante intercambio, habrá que agregarle las consideraciones de valor ‘duro’<sup>61</sup>. Si para Lindblom, el respeto a la libertad de elección entre múltiples opciones (mercantiles), deriva en un sistema político socialmente viable por el respeto a esa libertad, en esa medida las políticas deberán considerar la capacidad de elección *individual*, para desarrollar conductas a partir de esas <<peculiares>> mercancías, que son los bienes públicos gubernamentales. Quiero dejar muy en claro, que no propongo regresar al planteamiento del que me he estado desmarcando constantemente: que las políticas pueden ser entendidas a la manera de mercancías; Lindblom ha desarrollado certeramente esa tarea. Lo que quiero proponer es un tratamiento menos segmentado y más integral, de las formas en las que el poder es ejercido a través de intercambios en el sistema político-económico. El núcleo del ejercicio del poder, no está en un principio económico o político *per se*, sino como se ha expuesto en todo el desarrollo, en las asimetrías que existen en los actores. Precisamente, en el último apartado, se cerrará el capítulo y se darán unas cuantas luces sobre este aspecto.

---

<sup>59</sup> La escuela de Chicago hizo aportaciones seminales en esta dirección.

<sup>60</sup> Ver nota 45 de este capítulo.

<sup>61</sup> Un ejemplo de este argumento, lo había señalado anteriormente en el tratamiento de Anthony Downs: si una política gubernamental al inicio, supone ciertas conductas en su apropiación y el beneficio marginal es positivo, los individuos obedecerán el mandato. Si la política se prolonga en el tiempo a renta constante, es racional pensar que la conducta se mantendrá, tornándose una costumbre y el mandato, un probable acto de autoridad. Independientemente del lapso de tiempo, la pregunta es: ¿qué tanto seguirán obedeciendo los ciudadanos, al cortarse la renta y volverse el proceso de renta marginal, negativo, y cuánto tiempo soportará la autoridad la ausencia de valoraciones de costo? Es una pregunta difícil de responder, de acuerdo al esquema de los intercambios políticos de Lindblom, <<cerrado>> a lo puramente volitivo.

### *Corolario*

Como se ha establecido, para Charles Lindblom el intercambio a dos vías constituye el núcleo duro de los gobiernos democráticos y que por ende, será la forma predominante en el juego del poder. También, que el modelo cotidiano de solución de problemas, es aquel que deriva de las estructuras cognitivas utilizadas para las interacciones mercantiles y de ahí el nexo entre libre mercado y democracia. Es claro por esto, que el ejercicio de poder mediante políticas, tiene que responder en grado significativo a los intereses de quienes obedecen (Lindblom, 1977: 120). También he aclarado, como es que la veta anterior –la imposibilidad fáctica de satisfacer a todos en todo: lo inalcanzable de soluciones Pareto-eficientes y el teorema de la imposibilidad de Arrow- obliga a la búsqueda de mecanismos de solución política. Lo cual quiere decir que el análisis racional, como mecanismo de decisión respecto de la forma que debe tener una política, tiene límites: el cerebro <<incapaz>>. Entonces debe aparecer el criterio de la imposición política: el músculo <<eficaz>>. Esta <<fisiología>>, es una metáfora del paso de la preferencia a la volición, como concepto central del análisis político

La imposición política, no la plantea Lindblom como una salida autoritaria, sino como la explotación de circunstancias que se dan en las negociaciones políticas y que aparecen en su *triada*, como los medios de imposición social más comunes y significativos: intercambio, persuasión y autoridad. Estos medios se combinan en diferentes proporciones en el juego del poder, junto con otros métodos menos importantes (1991: 69)<sup>62</sup>. La imposición política es esencial, pues lucha con un escenario que no puede resolverse mediante el análisis: los conflictos entre valores incommensurables. De ahí que la política se aboque, no a satisfacer a todos, sino a crear voliciones <<buenas>> para ciertos grupos, no obstante perjudiquen a otros: “...cuando no es posible llegar a una decisión que abarque a toda la sociedad, las decisiones respecto a las políticas públicas *deben imponerse políticamente*”<sup>63</sup>. (Lindblom, 1997: 246).

Al mismo tiempo, se mostró como la desigualdad es el punto de inflexión que caracteriza a los actores como capaces de ejercer el poder sobre otros. Esto es de la mayor importancia, pues he sostenido que cuando el objetivo es detonar conductas mediante la

---

<sup>62</sup> Como pueden ser la fuerza física, la amenaza, la coerción, y el engaño.

<sup>63</sup> El subrayado es mío.

apropiación de bienes públicos gubernamentales, se debe buscar en la política una forma tal, que <<orille>> a los individuos o grupos a la apropiación convergente con el objetivo, o a evitar la apropiación pasiva del ‘gorrón’.

¿En que consisten las desigualdades que permiten la ‘imposición’ implicada en las políticas públicas, mediadas por el intercambio? Si tres son los medios de imposición, tres serán las desigualdades básicas: recursos para intercambio; información y capacidades analíticas para persuasión; reconocimiento y jerarquía para autoridad. Si bien en cada medio las desigualdades tienen diferentes características, lo relevante es tratar de explotar las asimetrías recurrentes o indagar si existen otras, o si se pueden <<construir>> nuevas asimetrías significativas de diferencias preexistentes.

Dado que las asimetrías básicas en los tres mecanismos, están imbricadas para Lindblom en un juego de poder que ocurre en los intercambios sociales de los regímenes poliárquicos, se plantea un balance, entre preferencias, beneficios racionales, información, capacidades cognitivas, voliciones, la relación social misma, y el rol de prestigio y jerarquía de la autoridad. El planear una política con conductas de apropiación debe valorar en primer lugar, las propias *voliciones de apropiación*. Estas responden a un contexto político amplio, donde los ciudadanos considerarán, si el conjunto de valores ‘intercambiados’ con la autoridad representan *sus* valores. La asimetría aquí, consiste en la representación social del gobierno como ‘el todo’, en oposición al individuo o grupo y por tanto, en la aceptación de autoridad. No obstante, también entrará en juego la naturaleza intrínseca de lo cambiado, ya sea por el beneficio marginal positivo que ofrece, ya sea por representar una renta que no obstante ser negativa, en un contexto ‘raquíco’, resulta en una menor pérdida o finalmente, mediante la amenaza de romper el proceso de intercambio al destinar los fondos a otras políticas<sup>64</sup>. También se dará la valoración de las políticas: en términos de la información manejada y la capacidad analítica; en la ignorancia de datos necesarios para tomar decisiones; en la incapacidad individual o de falta de tiempo para evaluar tal información. Dichas asimetrías, permiten al gobierno aportar <<productos>> que en su apropiación, detonan conductas en la población: las políticas educativas son una muestra de

---

<sup>64</sup> Si existe para Lindblom una asimetría de singular capacidad, es ‘la terminación del intercambio’. El que posee recursos juega constantemente con estas condiciones y en las relaciones laborales capitalistas, donde los individuos no poseen más que su fuerza de trabajo, la amenaza es efectiva por involucrar a la subsistencia. Incluso, Lindblom resalta el hecho de que las leyes sancionan las lesiones a los individuos, pero que el daño que causa la terminación de un contrato de trabajo –no obstante ser a futuro- no está sancionado. Esta característica está encadenada, orgánicamente, a la subsistencia de los mercados capitalistas (1977: 48).

ello. La única observación adicional, es que para Lindblom la asimetría que instaura la autoridad, es el núcleo para el análisis e implementación de las políticas. Creo que con los mismos argumentos que aportó el autor, hay un margen de maniobra más amplio, para utilizar una composición más integral e interdependiente de los tres medios, para orientar las actuaciones que se pueden conseguir de los individuos, es decir, para el ejercicio eficaz del poder político.

Si las interacciones en general, son el modelo a partir del cual Lindblom ve la búsqueda de beneficios colectivos, a través de los intercambios sociales que coordina el gobierno, resulta entendible el porqué se eligió su obra. Sus conceptos y categorías de análisis, representan una gran contribución para comprender la economía y la política, y sienta un precedente, en virtud de los esfuerzos que hizo por liberarse de las ataduras de la primera. Su obra está lejos de ser un tratamiento ortodoxo y muestra la distancia que <<avanzó>>, respecto de la propuesta inicial de Anthony Downs. Dado que este último apartado, también fue un resumen de los puntos relevantes de la obra de Charles Lindblom, no creo necesario abundar más en su trabajo. En la siguiente sección, me ocuparé de la obra de un autor contemporáneo, en el que se buscarán sus contribuciones específicas y al mismo tiempo, su posición en el abanico de las propuestas económicas que buscan abordar la política.

## 2.- Últimas tendencias. La visión del intercambio en Douglass North

Dentro de los autores que mayor influencia tienen actualmente, en el campo de las Ciencias Sociales, definitivamente podemos colocar a Douglass North. Economista de formación, ha logrado incidir en otros campos disciplinares, en función de lo interesante, innovador y solidó de su obra. La combinación de elementos de Economía, Sociología, Historia, Antropología, le permite adentrarse en los largos procesos de la historia económica que han ocurrido en todo el globo. Dos hechos bastan para mostrar el gran peso que tienen sus trabajos y argumentos en la actualidad. El primero se refiere al otorgamiento del premio Nóbel de Economía, en el año de 1993; el segundo, más importante aun, se refiere a que en la totalidad de los artículos del *Nuevo manual de Ciencia Política*<sup>65</sup>, North es junto con Ellinor Ostrom, el más citado en lo que toca al tema del *Nuevo Institucionalismo*, ese nuevo paradigma, que surge a mediados de la década de los ochenta del siglo pasado<sup>66</sup> y dentro del cual ha desarrollado mayormente su actividad académica.

Tenemos nuevamente, a un intelectual que emprende el camino que va de la Economía a otras Ciencia Sociales: fundamentalmente Sociología y Política. Y como en los

---

<sup>65</sup> Reseñado por Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (2001: 52).

<sup>66</sup> Como origen aceptado, se tiene el artículo de James March y Johan Olsen: "The New Institutionalism; The Organizational Factor in Political Life", publicado en 1984, en el número 78 del *American Political Science Review*.

casos anteriores el contexto social, histórico y profesional, presenta condiciones y problemas específicos que orientan su obra de manera particular. Su madurez académica comienza hacia los años ochenta y sus trabajos más importantes aparecen a partir de 1990. Surge entonces en un escenario donde las explicaciones económicas del mundo, están ya consolidadas y existe un núcleo académico estable. Lejos han quedado los pasos iniciales de los precursores y tal vía es un camino común, con una basta producción científica.

Lejos han quedado también, las condiciones de la posguerra, en las que el pensamiento liberal tenía que afirmarse frente al fascismo y el comunismo. La <<ola>> democratizadora se fue consolidado desde entonces y luego de la crisis de los años setenta, el capitalismo comenzaba a dar mayores muestras de vigor frente a las economías socialistas. Esta reafirmación del liberalismo, conocida como ‘neoliberalismo’, surge como respuesta al estado keynesiano que representaba, por su tamaño, una gran carga para las economías en un contexto de elevada ineficiencia productiva, energética y burocrática. Esta percepción de ineficiencia, derivó en un cambio de óptica sobre el tamaño de los Estados, iniciando la búsqueda de modelos de ‘estado mínimo’. Al mismo tiempo, la crisis de los setenta, derrumbó el modelo materias primas-manufacturas, que encadenaba a las economías fuertes con los países en desarrollo. La imposibilidad de estos últimos para transformarse, a causa de sus debilitadas economías, y la profunda miseria que comenzó a presentarse en el llamado ‘Tercer Mundo’, derivó en la exploración de modelos alternativos, donde la búsqueda de eficiencia en sus estados de tipo asistencialista, se impuso desde <<adentro>> y desde <<afuera>>. Es claro también para finales de los ochenta, que las economías socialistas ya no representaban una amenaza para ‘Occidente’; no hay ya una aspiración de reafirmación, sino de franca hegemonía global. Las acciones de la dupla Thatcher-Reagan, dan cuenta de lo anterior.

El keynesianismo y la invasión de la economía liberal a la política fueron una respuesta a las condiciones posteriores a la crisis del 29, en los ámbitos técnicos, académicos e ideológicos. Una reflexión sobre el tamaño y eficiencia del Estado –una veta de esto, el neoliberalismo- fue la respuesta a la crisis de los setenta y representó una nueva incursión de la economía en la política, pero ahora de la mano de Milton Friedman. Asimismo, la caída del socialismo, se constituyó en la <<vuelta a la tuerca>>, que dio los

argumentos ideológicos para la reafirmación de la supremacía de las democracias liberales sobre el comunismo y de los Estados Unidos como la autentica potencia hegemónica.<sup>67</sup>

Haciendo eco de todo este contexto, la propuesta de Douglass North se inscribe en una reafirmación del pensamiento liberal y microeconómico. Comparte un rasgo común con Charles Lindblom, en su preocupación sobre el funcionamiento de la dupla democracia-libre mercado. No obstante, la eficiencia en el funcionamiento económico del Estado es su objeto central. De ahí la etiqueta de neoliberal a su obra y también, el uso de su discurso y sus modelos para la transformación de las naciones subdesarrolladas, desde el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional<sup>68</sup>. Tal es el contexto de la obra de North

### El intercambio y sus elementos

Luego de la presentación anterior, delimitaré de manera general los temas que están presentes en la obra de North y que son de interés para este trabajo. Debido a que el núcleo de la tesis gira en torno a los efectos del aporte de bienes públicos gubernamentales y su efecto en las conductas de apropiación, un primer punto a revisar es el tratamiento que North hace sobre el tema de los intercambios en general.

De suyo, la Economía esta interesada en la forma en que los individuos intercambian bienes y servicios, que les permitan desarrollarse individual y socialmente, pero para North, las formas en las que los individuos cooperan para lograr ese proceso y compiten de manera ordenada por tales recursos, constituyen el *núcleo duro* de la historia económica (1984: 31). Por lo tanto, trata de comprender cómo es que a lo largo del tiempo, persisten patrones de intercambio compartidos socialmente y que consecuentemente, trascienden la pura forma del interés individual. Esto muestra, por qué dentro de la importancia que atribuye al tema del intercambio, está inclinado a explorar el aspecto cooperativo de tales relaciones. Consecuentemente, surge un elemento que se ha venido

---

<sup>67</sup> No pretendo en esta apretada síntesis, reducir el tratamiento más amplio que se dio al contexto histórico en el primer capítulo. Tampoco, hacer una caricatura en donde las situaciones de 1929 y 1973 eran semejantes pero inversas. Sólo busco llamar la atención sobre los extremos de la vida del estado keynesiano, la consolidación y caída de la URSS y la peculiar atadura que esto tiene, sobre las escuelas de pensamiento económico vinculadas con los regímenes democráticos. Por tanto, con los modelos epistemológicos de la Economía y su incursión en la Sociología y la Política.

<sup>68</sup> Estas características son enunciadas comúnmente como un defecto. No es el caso aquí. Lo que quiero destacar es que la visión de North, se inscribe en un marco donde las políticas gubernamentales, se preocupan básicamente por los equilibrios gobierno/instituciones económicas, más que por el bienestar local. Esto impacta las formas de implementar políticas mediante la transferencia de bienes públicos; dichas consecuencias se verán a lo largo de la exposición.

apuntando, el concepto de preferencia, que es el eje sobre el que se estructura la economía liberal. El tratamiento de North no puede ser igual que el de los economistas tradicionales, pues supondría individuos egoístas y no cooperadores, por tanto se analizará si lo que realiza es un tránsito del concepto o una transformación.<sup>69</sup>

Un segundo gran tema, se refiere a los supuestos en los que se encuadra el intercambio. La Economía Neoclásica perfila un actor altamente individualizado, con una racionalidad capaz de maximizar los resultados de los cambios, pues cuenta con modelos adecuados para juzgar la realidad, el tiempo necesario y los conocimientos requeridos. Supone un escenario sin conflicto, que funciona en equilibrio por la sola concurrencia de la ley de la oferta y la demanda; supone además, que el proceso de transacción es automático y no considera lo relativo a los costos de vigilancia y cumplimiento de los contratos individuales. Para North, tomar estos supuestos de manera absoluta, deriva en una incapacidad de explicar lo que realmente ocurre alrededor de los procesos económicos. Por lo tanto, propone matizar los argumentos neoclásicos, partiendo de la propuesta de Herbert Simon, quién postula que la maximización es una construcción puramente teórica y que los actores están lejos de comportarse así. Las dificultades para justificar tal maximización, tienen su origen, en el irreflexivo tratamiento de las condiciones reales en las que se desarrollan los intercambios, a saber: los modelos para explicar la realidad siempre están propensos a fallar; la adquisición de información y las evaluaciones llevan tiempo; los acuerdos no son automáticos y negociar es un proceso que también consume tiempo y recursos, como también la verificación de los acuerdos o la implementación de sanciones. Ni el escenario más aceptable esta libre de conflicto, debido a las diferencias en las condiciones que rodean el intercambio, ya sea en los recursos intercambiados o en los intereses de los participantes; cuestionando de hecho, las bases de elección en el mercado, condensadas en el concepto de preferencia. Estas observaciones que North hace de los supuestos neoclásicos, le permiten incorporar nuevos elementos de juicio de los procesos económicos y en general de los intercambios, consiguiendo una mejor comprensión del fenómeno. Dichos temas tocan de manera tangencial un punto que para Charles Lindblom era central: los modelos de conocimiento que usan los individuos. Si bien North no se preocupa específicamente del tema, toma una posición que lo acerca a la racionalidad

---

<sup>69</sup> Es decir, si se asemeja más a Downs o a Lindblom.

‘limitada’ proclamada por Simon. Por tanto se ira reseñando la influencia que esto tiene en su pensamiento y la probable relación con el modelo de democracia existente<sup>70</sup>.

Hay sin embargo un punto que caracteriza la obra de North: la incorporación de las instituciones como un marco para el accionar de los individuos. Consideradas en su obra como “...las reglas del juego” (North, 1993: 13), constituyen los límites o requisitos mínimos en los que un gran número de individuos concuerda, permitiéndoles alcanzar acuerdos cuando negociar resulta costoso. Las instituciones resultan pues, de los intercambios sostenidos de manera repetida a lo largo del tiempo y condensan lo menos que un individuo puede esperar de otro en dicho proceso. Estas instituciones o reglas del intercambio, pueden ser eficientes o ineficientes para regular el proceso, y no se dan de manera automática como suponían los economistas neoclásicos. La eficiencia depende de circunstancias que no están necesariamente en manos de los actores o proviene de otros ámbitos (como el político, que desglosaré adelante). Finalmente, las instituciones pueden ser formales –estar reconocidas de manera explícita, verbal o escrita- o informales –estar internalizadas y formar parte implícita de los comportamientos de los sujetos. La modificación institucional en el nivel explícito es fácil de lograr, pues con la modificación de los enunciados, el trabajo está hecho. Eso no supone que serán introyectadas por los individuos como marcos para su acción y por tanto, pueden quedar como modificaciones que todos reconocen, pero que nadie aplica para sí. El tema de las instituciones, lo complementa, aportando la idea de que es inútil suponer un escenario donde se lleven a cabo intercambios, si no existe una serie de normas o valores que los individuos tengan como brújula para orientar su acción. Tales normas y valores están conjuntados en la ideología, que tiene por función, orientar a los actores sobre las metas por las cuales actúan. Este <<armazón>> simplifica la toma de decisiones, al ayudar al individuo a pensar ‘como es y como debe ser el mundo’, evitando que tenga que realizar <<cálculos racionales>> a cada momento y sobre todos los temas. La consecuencia de este razonamiento de North, es que entiende la ideología como un mecanismo economizador.

Este tema es importante, porque puede dar cuenta de cómo es que las conductas de apropiación de bienes públicos, pueden estar determinadas por normas e instituciones y dar elementos para indagar, si tal escenario es suficiente para que un gobierno ejerza el poder

---

<sup>70</sup> Lindblom hace consciente estas consecuencias y toma una posición definida.

mediante intercambios o hay que apelar a motivaciones de tipo individual egoísta. Al mismo tiempo, abre la puerta para entender, como un gobierno puede plantearse dicho intercambio en función de la eficiencia institucional conseguida y si tal eficiencia -o ineficiencia- forma parte de la ideología o es sólo un error en la implementación de una política

Un cuarto aspecto a considerar, es que la pretensión explicativa de North busca trascender el ámbito puramente económico y adentrarse en otros campos de la actividad humana. El alcance de sus trabajos, abarca la forma que tienen las interacciones de los individuos y como se estructuran los incentivos “...en el intercambio humano, sea *político, social o económico*”<sup>71</sup> (North, 1993: 13). Con esta componente, incursiona en regiones que pertenecen a la Sociología o a la Ciencia Política. Básicamente, orientó sus trabajos a explicar la relación que tiene el Estado con los intercambios económicos; más específicamente: la influencia que tuvieron las políticas adoptadas por los gobiernos, en la estructuración de instituciones económicas más o menos eficientes. Esta veta le permite indagar, cómo fue el proceso de integración entre el moderno Estado occidental y la economía capitalista, que North supone, se dio en el intercambio de recursos monetarios –vía los impuestos- hacia los gobiernos monárquicos, por una legislación sobre la propiedad, la sanción de las violaciones a la misma y el otorgamiento de influencia en las decisiones de gobierno –vía la representación parlamentaria (North, 2000)<sup>72</sup>. Enlaza un intercambio de tipo heterogéneo: leyes y representación política, por impuestos y obediencia. Si los intercambios de mercado se conducen a través de la preferencia maximizadora, será importante indagar qué concepto propone para este otro tipo de intercambios.

Es por esto, que la obra de North tiene importancia para entender las características que tienen los *intercambios políticos*, que por supuesto, considera de una naturaleza diferente que los económicos<sup>73</sup>. Este juicio es su principal crítica al modelo de la elección racional que opera con los supuestos neoclásicos, pues ‘la política’ es un escenario donde los recursos que se cambian son de una naturaleza diferente a los cambiados en el mercado económico, o sea, heterogéneos. Por lo tanto, se enfoca a enlistar las peculiaridades que distinguen a los intercambios políticos y cuáles son los beneficios que se derivan, para los

---

<sup>71</sup> El subrayado es mío.

<sup>72</sup> Comparte con Lindblom la visión del origen del Estado, basado en la cooperación y el intercambio de bienes heterogéneos.

<sup>73</sup> En el artículo: “A Transaction Cost Theory of Politics” (North, 1990)

actores, de tales interacciones. Es finalmente en este punto, que quiero destacar la utilidad que tienen para mi investigación, las reflexiones de Douglass North, pues contribuyen al conocimiento de cómo es que en los intercambios políticos, algunos actores utilizan las circunstancias que les son favorables, para conseguir comportamientos específicos en otros actores, ejerciendo con esto, poder.

Así pues, en el desarrollo que presentaré, voy a echar mano de los elementos presentados anteriormente y mostrar la importancia que tiene la visión de North en la comprensión de los fenómenos de poder a través del intercambio, que se da entre gobernantes y gobernados. Tal importancia se desprende de las aportaciones que hace a la teoría neoclásica, para superar su visión puramente mercantil, por la inclusión de las peculiaridades del proceso y de lo cambiado. Asimismo se reseñarán, las interrogantes que va abriendo su tratamiento, en virtud de que no abandona del todo la lógica de la racionalidad instrumental y maximizadora, pues termina atribuyéndosela a la conjunción que se da, entre la racionalidad limitada de los individuos y el papel de potenciador de eficiencia que representan las instituciones y la ideología<sup>74</sup>. De alguna manera, cierra un problema y abre otro, pues si los individuos no pueden <<preferir>> ciertas instituciones para todo el sistema, North postula que se deberá preferir ‘institucionalmente’ las elecciones más eficientes. Ese problema se ira abordando a lo largo del trabajo.

Por lo anterior, quiero aprovechar este punto, para aclarar que la veta principal de mi interés en los trabajos de North, esta centrada en su tratamiento de los intercambios y no en el aspecto institucional. De hecho, la pretensión de North de incluir las instituciones en la teoría neoclásica, deriva de su inquietud de entender como cambian los diferentes patrones de intercambio a lo largo de la Historia Económica y por qué unos se desarrollan de manera más eficiente que otros<sup>75</sup>. Tal mirada general, le permite acercarse de forma más fina a las interacciones entre los individuos, en los que las instituciones forman el contexto. Así pues, la lógica en mi exposición será centrarme en los procesos de intercambio entre los individuos y las probables conductas en la apropiación, dejando las instituciones y la ideología como fondo para las decisiones de los actores.

---

<sup>74</sup> Esta no es una aseveración de North, pero en el desarrollo mostraré que es lo que deriva de sus juicios.

<sup>75</sup> Como lo expone en el “Prefacio” de *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (North, 1993)

### *Características del intercambio*

El interés de North por el problema teórico del intercambio es de fundamental importancia. Su cuidadosa mirada sobre este tópico, parte de que la Economía tiene profundos cimientos en los fenómenos que ocurren entre los individuos, para conseguir los recursos por los cuales compiten y cuya competencia deriva de la escasez de tales recursos. Sin embargo este simple supuesto, no conlleva necesariamente a posturas individualistas *a priori*. El mismo Adam Smith en su trabajo sobre *La riqueza de las naciones*, está interesado en la muy humana propensión a intercambiar unas cosas por otras y que está mediada por la cooperación entre los individuos (Smith, 1994: 44-45); tal cooperación está muy lejos de ser vista por Smith, como el resultado de la suma de efectos de interés puramente individualista<sup>76</sup>. North está de acuerdo con esa visión y por lo tanto su interés en las condiciones que pueden sostener la cooperación entre los individuos, lo lleva a confrontarse con los supuestos del individualismo metodológico, que ronda la mayoría de los trabajos neoclásicos.

Uno de los problemas centrales al dilema de la cooperación, lo ve North en la fuerte influencia que tuvo la teoría de juegos, para explicar la toma de decisiones individuales. En su fundamentado análisis (North, 1993: 23-30), comienza por establecer la diferencia que existe entre los juegos que se utilizan como modelos y lo que se observa en la realidad. La principal de estas diferencias es el hecho de la *repetición*. Cuando dos individuos se confrontan en elecciones que los afectan y tal situación sólo ocurre una vez, los jugadores tenderán a buscar la solución que maximice sus resultados a despecho de lo que ocurra con el otro involucrado. Este es el resultado del ‘juego del prisionero’. Puesto que la situación ocurre una sola vez, la cooperación no necesariamente es una opción y los individuos tenderán a maximizar su resultado, aun si implica el riesgo de afectarse más.

Este razonamiento es uno de los que yo quiero desarrollar, porque me parece que encierra parte de los aspectos centrales de lo que aquí se está argumentando: si la humanidad inicialmente estuviera constituida por individuos como los que describe Hobbes<sup>77</sup>, en constante pugna por los recursos que los motiva a estar en guerra perpetua, el

---

<sup>76</sup> Como se había mostrado, en la *Teoría de los sentimientos morales*, Adam Smith (2004), no dibuja a un individuo cuyo fin último sea la utilización egoísta de los beneficios del mercado; la decencia y el buen sentido son características que permiten a la sociedad la coexistencia y la cooperación. Frederik Hayek declara: “Es falso que Adam Smith haya predicado el egoísmo: su tesis nada dice acerca de la forma en que el individuo debe emplear su producto incrementado y sus simpatías se dirijan claramente hacia el uso benevolente de sus mayores rentas” *cit.* en Gómez Rodríguez (2003: 20)

<sup>77</sup> En el *Leviatán* (Hobbes, 1980) y particularmente en el capítulo XIII.

resultado de las interacciones conduciría al aislamiento o la aniquilación, pues pelean por el recurso, alguno lo gana y el juego esta acabado. Desde luego que existe la salida que el mismo Hobbes dio, en el contrato que todos establecen para <<atarse>> a una autoridad superior, sin embargo eso no elimina el problema de origen, de un humano que tiende al atomismo y al egoísmo como motores vitales. Tal es el 'jugador' que plantea la economía neoclásica y la teoría de juegos Pero esta visión, ignora que la socialización de los individuos se dio en el contacto con los demás, entre ellos aprendieron el lenguaje y los propios deseos. De su grupo de origen recibieron alimento, habitación, valores y conocimientos, en fin su cultura. La cooperación y el intercambio con los demás, es constitutivo del ser humano y no sólo un modo de proceder. La visión de la economía neoclásica, se centra únicamente en un aspecto de las relaciones sociales y eso es adecuado a sus propósitos, pero la extensión *formal* de sus supuestos con pretensiones sociológicas, ocasiona muchos problemas. El planteamiento de juegos sin repetición es un buen ejercicio, pero aplicable a casos aislados. Sólo los individuos-átomo, se encuentran en posición de no repetir juegos. Si bien ocurren de manera específica eventos en los que un jugador no volverá a interactuar con otro, no en todos los niveles se comportan como si fuera un único evento: una serie de niveles de la relaciones humanas comportan pautas cooperativas, desde el lenguaje, los gestos, los significados, los lugares, etcétera y no solamente lo que, como una cubierta exterior, da forma al juego. El aspecto cooperativo en los intercambios, salta a la vista como constitutivo de los mismos, tanto social como individualmente, y analíticamente produce mejores resultados que los de aquellos modelos en donde se maximiza la utilidad de un solo aspecto del evento, perdiendo aspectos substanciales de la relación social.

Precisamente, por eso quiero rescatar ese punto de North: que para los juegos <<de un solo tiro>>, la no cooperación es viable hasta cierto punto, pero en los juegos repetidos donde la salida no es una opción, la cooperación comienza a aparecer en distintos grados, incluso como una estrategia de los jugadores para sus fines individuales (North, 1993: 25-26). Y desde luego, la <<salida>> de la sociedad como un todo, no es una opción<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> Llama la atención, que North no profundiza en las consecuencias conceptuales de la transformación de los modelos de preferencia para 'un solo tiro' y para juegos repetidos. El hecho de que en los juegos repetidos se realicen evaluaciones para las condiciones de los <<otros>>, enlazando *pasado* con *futuro*, abre un puerto a los valores compartidos, así, las preferencias ya no son suficientes. Lindblom introduce el concepto de volición para solucionar este problema, pero North únicamente plantea la racionalidad limitada o el contexto institucional. No existe por tanto, una herramienta precisa de elección individual, que incorpore valores cooperativos.

Otro punto en el que llama el autor la atención, es en el hecho de que al tomar decisiones en las interacciones con los demás, un individuo debe tener *información* respecto de las expectativas del otro, para descifrar cómo es que va a tomar sus decisiones. Este hecho lleva a los individuos a involucrarse en un proceso que permite descubrir los contenidos comunes con los demás y no solamente las posibilidades de mayor beneficio. Le da peso entonces a la declaración de Norman Schofield al respecto:

**“Los problemas teóricos implícitos en la cooperación se pueden enunciar así: ¿cuál es la cantidad mínima que un agente debe conocer en un medio determinado sobre las creencias y necesidades de otros agentes para poder formarse ideas coherentes de su conducta y para que este conocimiento sea comunicable a los demás? A mi entender este problema es la esencia de cualquier análisis sobre comunidad, acuerdo y cooperación” (cit. en North, 1993: 28)**

Es claro: para que cualquier interacción social se lleve a cabo, existe un mínimo de elementos compartidos que la posibilitan. Plantearía yo una segunda pregunta, que me parece deriva de la planteada por Schofield: ¿qué papel juega entonces el intercambio, para que sea posible la adquisición de la mínima información sobre el otro agente? Y respondería: juega un papel determinante, en virtud de que la información no es una entidad disponible al margen de las relaciones sociales, vamos, no esta dada. Precisamente es una de las críticas que North construye sobre el supuesto neoclásico, que presenta a los actores individualizados, como poseedores de la información suficiente para tomar la decisión más acertada, sin reparar en que la obtención de la información es costosa. Por eso, en los intercambios que se realizan entre los individuos, donde se negocia la cantidad o el valor de los recursos a cambiar, North dice: “Los costos de la información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de medir los atributos valiosos de lo que se esta intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente los acuerdos” (1993: 43). Esta contribución es importante, porque caracteriza un nivel de los intercambios que estaba ignorado y que resulta fundamental en la evaluación de las decisiones de los actores: sus cursos de acción estarán determinados por la información que tienen y necesariamente, o aceptan la limitación de información o detienen su búsqueda en función del tiempo que tienen para decidir. De esto concluyo, que en los procesos de implementación de políticas mediadas por el intercambio, contar con información sobre los

objetivos, valores y recursos involucrados en el cambio, determina la factibilidad de las conductas de apropiación encadenadas a los bienes públicos.

Presenta North otro elemento que no era considerado en la teoría neoclásica y que de hecho, tampoco en anteriores obras, él le había dado el peso que merece: el *tiempo*. En el artículo “La evolución histórica de las formas de gobierno” (North, 2000), el autor reconoce que en el análisis del origen del Estado moderno, había omitido este elemento<sup>79</sup>. Motivado por una crítica a su trabajo, reconoce que la permanencia en el tiempo de las relaciones de intercambio entre el soberano y los súbditos, mediadas por el tráfico de impuestos al comercio, la protección de éste y de los derechos de propiedad, permite la construcción de certidumbre hacia el futuro y por tanto, la maduración de la idea de ‘Estado’. La consideración de las necesidades de los actores en el tiempo, cambia el panorama de lo que ocurre en los intercambios, porque el respeto de los derechos de propiedad de los súbditos surgidos de una relación pactada, puede ser destruido por la necesidad urgente del gobernante de obtener recursos adicionales a los recabados por impuestos, al recurrir al expediente de la confiscación. Tal fenómeno violenta los acuerdos del intercambio y en eso estriba la importancia del elemento temporal: la certidumbre de los comportamientos por parte de los actores involucrados y el respeto a los plazos de los acuerdos, influye notablemente en lo exitoso de los intercambios, en este caso, en los que se dieron en la formación de los modernos estados occidentales surgidos del contexto medieval (North, 2000: 133-135)<sup>80</sup>. Así pues, las decisiones de los individuos se dan en el transcurrir del tiempo como telón de fondo. No es ilimitado el tiempo para los acuerdos o para tomar decisiones y el <<tiempo de espera>> para los intercambios puede ser diferente para los involucrados, dando como resultado diferentes evaluaciones, que distan mucho de los escenarios equilibrados que suponen los modelos neoclásicos. Así, en las políticas de gobierno, la evaluación de las necesidades de los ciudadanos y la urgencia de recursos, constituye un elemento que puede llevar a buen puerto las esperadas conducta de apropiación o frustrarlas. En función de los periodos de intercambio, la rapidez o lentitud en la entrega de los bienes públicos y la duración de las conductas de apropiación, una

---

<sup>79</sup> Concretamente, lo ubica en el capítulo 3 del libro *Estructura y cambio en la historia económica* (North, 1984).

<sup>80</sup> Es claro que North concuerda con Lindblom en el origen económico del Estado, por las tareas que desempeña en la regulación de la cooperación social

política será más eficaz en detonar conductas específicas, que aquella que ignora tales determinaciones.

Las situaciones que enfrentan los actores como se ha mostrado, suponen límites a la información disponible, al tiempo para evaluarla y asimismo, que la repetición de los hechos de intercambio deriva en la imposibilidad teórica y lógica de dos eventos exactamente iguales, dando por resultado que las capacidades de evaluación y los modelos interpretativos para juzgarlas sean insuficientes para tomar decisiones de carácter maximizador. Tales argumentos, que dan al traste con las condiciones ideales que se desprenden de los modelos de racionalidad instrumental, son fuertemente apoyados por Douglass North. De hecho, su argumento es enunciado a dúo con uno de los mayores críticos de estos supuestos: Herbert Simon. En uno de sus escritos más exitosos, North lo cita:

**“Si aceptamos los valores como dados y constantes, si postulamos una descripción objetiva del mundo como es realmente, y si asumimos que las capacidades de cálculo del que toma las decisiones son ilimitadas, entonces se desprenden dos importantes consecuencias. Primeramente, que no necesitamos distinguir entre el mundo real y la percepción que de éste tiene aquel que decide: él o ella perciben el mundo como es en realidad. En segundo lugar, podemos predecir enteramente las elecciones que serán hechas por el que toma decisiones racionales, de nuestro conocimiento del mundo real, sin un conocimiento de las percepciones o modo de evaluar del que toma la decisión (sabiendo, por supuesto, su función de utilidad)”<sup>81</sup>**

El certero juicio de Simon, pone al descubierto lo absurdo que resulta el postulado de un actor maximizador sostenido por la escuela neoclásica. Se presenta un mundo dominado por el individualismo metodológico, pues los cálculos serán enfocados a la satisfacción egoísta de las necesidades, pero como se subraya, se supone que es posible conocer al actor como si fuéramos él mismo, compartiendo una identidad colectiva total, lo que elimina la idea misma de individuo; la declaración como se ve es absurda y el argumento de Simón es una clara muestra de la imposibilidad ontológica de una racionalidad instrumental total. De ahí que en su trabajo, North se adhiere como un gran número de autores a la propuesta de racionalidad limitada que Herbert Simon encabeza. Su adhesión está apoyada en un hecho que recalqué antes: la repetición de las situaciones de

---

<sup>81</sup> Citado en North, 1990: 356. La traducción es mía.

intercambio. Si bien ocurre que los individuos enfrentan disyuntivas semejantes a otras y por lo tanto pueden *tender* a una decisión maximizadora, en muchas otras situaciones “...enfrentan diversas elecciones únicas y no repetitivas en las cuales la información es incompleta y los resultados inciertos” (North, 1993: 40). El problema es que aun en las situaciones semejantes, la total certeza de la identidad de la situación se dará cuando esta concluya, es decir, la evaluación completamente racional del evento será *ex post* y nunca *ex ante*. La incertidumbre es pues una componente de las interacciones humanas y por lo tanto, la toma de decisiones se hace en ese contexto de incertidumbre, independientemente de las percepciones subjetivas, que pudieran producir la ilusión de haber escogido la mejor de *todas* las elecciones posibles.

Este es un punto en el que quisiera hacer una breve reflexión. Parte North a estructurar sus ideas de un crecimiento económico, por lo tanto, la forma en la que los individuos eligen y toman decisiones está anclada en la idea de preferencia, que en el mercado tienden a ser racionales y estables (1993: 33). Influenciado por la crítica de Simon al respecto, rechaza las determinaciones maximizadoras, consecuentemente se adhiere a una idea que yo llamaría: <<preferencias limitadas>>. Esta interpretación quiere dar cuenta de que es lo que propone North, para entender las preferencias en un mundo de limitaciones al pensamiento racional. Resulta fundamental lo dicho, pues hemos visto como los dos autores anteriores asumen su distancia epistemológica, al nivel del concepto de preferencia. Anthony Downs realizando un *transito* con el concepto y dejándolo como ‘útil’, solo para situaciones donde cabe el análisis racional; las demás elecciones serían irracionales. Charles Lindblom por su lado, hace un esfuerzo mucho mayor y se embarca en un lo que llame una *transformación complementaria*, es decir, la preferencia vale para la economía, pero para la política, tiene que integrar los juicios de valor que son incompatibles con juicios racionales, por lo tanto postula el concepto de volición (y con ello la imposición política mediante el poder en los conflictos de voliciones competitivas).

Para North entonces, la distancia que marca respecto a la Economía, en el cuerpo del concepto ‘preferencia’, consiste como ya dije, en la preferencia *limitada*, que pueden tener los actores respecto de una decisión, en un mundo de incertidumbre. La imposibilidad de la racionalidad total, orilla a los individuos a apoyarse en ‘las reglas del juego’, en las instituciones, cuando los cálculos son costosos y la información o el tiempo es limitado, es

decir, ‘cuando negociar resulta costoso’ (1993: 24). Esto resulta, a mi ver, en una *expansión* del concepto de preferencia *de lo individual a lo colectivo*, pues la eficiencia que no pone el intelecto individual <<limitado>>, lo complementa la institución<sup>82</sup>. Así, en la búsqueda de explicar relaciones sociales e intercambios no económicos, North hace en un primer momento un *transito* a la manera de Downs, llevando consigo los criterios de eficiencia que son torales para la economía, pero expandiéndolo a las instituciones, cuando el intelecto humano esta limitado<sup>83</sup>. Pero este es el segundo momento, pues esa ‘expansión’ busca una *transformación* del concepto de preferencia y dejar sus limitaciones económicas –a la manera de Lindblom. Sin embargo, los espacios que abre a los conflictos de valores, irreconciliables en términos de eficiencia y a la imposición política como salida eficaz, son muy limitados, pues las elecciones, deberán tender, según North, hacia la eficiencia individual o institucional<sup>84</sup>. Por eso considero para efectos de este trabajo, que la operación que realiza North en lo que se refiere al concepto de preferencia, sería una *transformación limitada*.

Uno de los supuestos que North aborda con el mayor cuidado, se refiere al hecho de que la teoría neoclásica, plantea que el establecimiento de los términos de los intercambios, es decir el proceso de negociación, transcurre de manera automática, sin fricción<sup>85</sup>. La impugnación de este supuesto, deriva de la suma de los elementos que hemos considerado

---

<sup>82</sup> En el interesante artículo “Análisis crítico del discurso de la obra de Douglass North”, se hace una revisión, desde la lingüística, del discurso desplegado por North. Llegan a una conclusión muy semejante a la que se ha planteado aquí: “El supuesto de la conducta económica que considera a los individuos como maximizadores y egoístas queda inalterado siempre y cuando se introduzcan las instituciones dentro de las elecciones económicas de los individuos” (Fuenmayor y Molero, 2003: 24-5).

<sup>83</sup> Este es un vicio del pensamiento económico que North no puede sacudirse: la ilusión de que las soluciones *Pareto-eficientes* si pueden alcanzarse. Tal vez para individuos particulares es imposible, pero en términos sistémicos, mediante la incorporación de la eficiencia que aportan las instituciones, es posible que una sociedad llegue a ellas. La omisión de criterios políticos: la confrontación de valores, es evidente. Y recordemos que la crítica de Lindblom sobre la imposibilidad de conciliar valores de manera absoluta, es sobre ese punto, lapidaria.

<sup>84</sup> Este es tal vez una de los aspectos más polémicos de la obra de North. Sus planteamientos de la ineficiencia de las instituciones en los países del Tercer Mundo, adolece a mi ver de dos defectos centrales: juzga las ineficiencias institucionales al margen de los procesos globales de colonialismo y toma por tanto a las instituciones capitalistas, sobre todo a las norteamericanas, como los modelos de eficiencia a alcanzar. Esto ignora como apunté, las imposiciones políticas, y por tanto, los análisis y recomendaciones para la ruptura de las ineficiencias en países subdesarrollados, evaden abordar estos mecanismos geopolíticos; es una regularidad en los análisis de tipo liberal. Al mismo tiempo, reconoce que una institución ineficiente puede permanecer durante siglos y no llegar al ideal de las instituciones centrales del capitalismo: “De hecho, la mayoría de las sociedades a través de la historia se ‘troquelaron’ en una matriz institucional que *no evoluciona* hacia el intercambio impersonal *esencial* para captar las ganancias de productividad derivadas de la especialización y la división del trabajo que produjeron la riqueza de las naciones” (North, 2000: 140). Es decir, la *evolución* de las sociedades es llegar al punto de la apropiación individual de las ganancias, la base del capitalismo contemporáneo. Resulta evidente el sesgo etnocéntrico en este juicio. No cuestiono en la realidad actual, la desventaja de las instituciones en países ‘no desarrollados’ o de la ‘periferia’, pues hay un esfuerzo por <<llegar>> al desarrollo. Lo que cuestiono, son las bases ontológicas de las que parte North, que coinciden con la aseveración de Maurice Godelier que presenté: el análisis con <<formas>> económicas, de todos los procesos sociales, redundan en una visión muy limitada de tales procesos.

<sup>85</sup> La importancia del papel de la negociación, que desde la visión económica se proyecta a lo político, es evidente. Lindblom le da un papel central como quedo demostrado. En el caso de Downs, ronda todo el trabajo como referencia a los procesos de intercambio de bienes por políticas, aunque extrañamente, no lo aborda frontalmente.

arriba y que producen un entorno de incertidumbre, que los individuos buscaran disminuir. North señala que los economistas neoclásicos construyeron una elegante teoría, que soslayaba el aspecto de los costos que implica el proceso de los intercambios económicos (North, 1993: 43). Estos costos están representados por el gasto en recursos, información y tiempo, necesarios para establecer los términos precisos en los que se va desarrollar el acuerdo. Los rubros en los que se negocia, incluyen la determinación del valor de lo cambiado, la medición de tales elementos, el cumplimiento y la vigilancia de los acuerdos, y la parte proporcional que representa el costo de un aparato que obliga, mediante sanciones, el cumplimiento de los términos que fueron violentados en un acuerdo (*ibid*: 46-48). Estos aspectos de lo que North llama una ‘teoría de los costos de negociación’, tienen una importancia capital para la relación entre los intercambios y el ejercicio de poder. Si bien no hace un gran énfasis sobre ello, pues su interés vira en este punto hacia las instituciones como facilitadoras o catalizadoras que reducen los costos de negociación, reconoce las limitaciones del modelo neoclásico (walrasiano estándar) que supone que “...las mercancías son idénticas, el mercado está concentrado en un solo punto del espacio y el intercambio es instantáneo. Más todavía. A los individuos se les informa cabalmente sobre la mercancía de intercambio [...] no se requiere ningún esfuerzo para efectuar el intercambio” (*ibid*: 47). Dicho reconocimiento lo hace en virtud de que las condiciones reales de los mercados no son así y los actores que se encuentran en el mercado difícilmente son iguales en todos los rubros, que hemos mencionado están involucrados en los intercambios. Estas diferencias que se dan entre los que se relacionan en un intercambio, me parece, *sólo* se tornan efectivas en virtud de establecerse por comparación con los otros participantes en el cambio. Tales diferencias, lo reconoce North, derivan en asimetrías que permite a los actores sacar ventaja para aumentar su ganancia en el mercado, que independientemente de los términos existentes o pactados en la negociación, están ahí y pueden ser utilizadas si se considera que el beneficio está por encima de los costos de la posible sanción. Por eso me interesa llamar la atención sobre este aspecto, pues el uso de alguna diferencia que dé ventaja al actor en la consecución de una ganancia, no sólo opera en el nivel del valor de lo cambiado. Como he insistido a lo largo del trabajo, también está encadenada con la producción de una conducta o valoración en el otro, que es de quien se espera obtener la ganancia en el intercambio. La producción en el otro, de estas conductas

de apropiación, 'que de otro modo no haría' es un claro fenómeno de ejercicio de poder. Quise pues llamar la atención sobre el renglón de los costos de negociación, porque muestra como van perfilándose las circunstancias que definen el ejercicio de poder en los fenómenos de intercambio. Las relaciones equivalentes, en equilibrio y sin fricción de la teoría neoclásica, dan paso a un panorama de diferencia, conflicto y movimiento continuo. No quiere decir esto entonces, que por ser los seres humanos diferentes unos de otros, se perfila un escenario de continuo ejercicio de poder. Existen otras consideraciones que influyen sobre los humanos, para alejar la mera posibilidad de una explicación tan reduccionista<sup>86</sup>. Lo que quiero dejar en claro, a partir de la propuesta de North, es que las diferencias están ahí, que aparecen en los intercambios y que los individuos *pueden* aprovecharlas si les atribuyen un carácter significativo y *deciden* sacar ventaja de éstas, mediando la participación del otro involucrado en el intercambio. En el caso de las consideraciones del poder político, las circunstancias que encadenan a los ciudadanos con el gobierno, van definiendo las posibles opciones que tiene este último para llevar a buen puerto una política. La búsqueda de acuerdos que se da en una negociación *política*, tiene que considerar los costos de información, tiempo y recursos involucrados en la interacción. No todos los actores tienen estos elementos disponibles de manera suficiente de manera continua. La ausencia o debilidad en uno de los tópicos anteriores, puede considerarse como un nivel de asimetría a usarse para lograr detonar conductas de apropiación mediante el aporte de bienes públicos. En ese sentido, es clara la ventaja en las negociaciones políticas, que tienen las organizaciones fuertes, en oposición a grupos provisionales o individuos aislados. El número de miembros y la diversificación de las mismas, permite de mejor manera, subsanar las carencias de estos elementos al encarar una negociación, pues el gobierno, como el poder *súper partes*, casi siempre tiene <<más>> que lo otros actores. No obstante, las consideraciones de tipo valorativo (que North no considera de manera profunda), pueden inclinar la balanza en otra dirección. Por tanto, la búsqueda de conductas de apropiación en los ciudadanos, mediadas por las negociaciones, deben considerar en el intercambio, no solo las condiciones asimétricas 'duras' que plantea North, sino además, incluir el intercambio de valores; como dice Lindblom: intercambios de autoridad.

---

<sup>86</sup> Tan solo en el caso de North, la existencia de las instituciones y una ideología que comprende valores fundamentales sobre el mundo, omite tal posibilidad; y ni hablar de otras múltiples propuestas.

Finalizando el recuento de las peculiaridades de los intercambios, que me interesan de la obra de North, está la caracterización particular de los mismos. Desde luego que su clasificación esta anclada en el estudio de la historia económica y centrada específicamente en la eficiencia de la negociación. Su posible utilidad para este trabajo, estriba en comprender las posibles dimensiones que aparecen en los procesos de intercambio de bienes públicos por conductas.

El primer <<tipo>> lo constituye el del *intercambio personalizado*, que surge de la producción en pequeña escala y el comercio local, en un entorno de homogeneidad cultural. Los tratos son repetidos y se carece de un tercero que vigile el cumplimiento de los acuerdos; los costos de transacción son bajos. El segundo tipo es el del *intercambio impersonal*, que surge en grupos humanos de mayor tamaño. Dado el carácter anónimo por la magnitud, los participantes tratan de personalizar los intercambios y formar clientes, en virtud de la diversidad de opciones, ocasionadas por el mayor índice y variedad de la producción. Dada la creciente complejidad, los acuerdos tienen una mayor dificultad de alcanzarse y por lo tanto, el costo de transacción es mayor. Los vínculos de parentesco, lazos comerciales o códigos de conducta comercial son los que predominan y los valores religiosos o éticos de diversa índole, cumplen el papel de vigilancia en el cumplimiento de los acuerdos; permite ya, intercambios a distancia y entre grupos con diversas culturas. En este contexto, los nacientes estados tenían un papel ambiguo, pues si bien pretendían otorgar protección al comercio, con frecuencia constituía una fuente de inseguridad y generaban mayores costos de transacción que si se mantuvieran al margen. La tercera forma, es la del *intercambio impersonal con el cumplimiento de un tercer participante*. Pertenece a la del alto desarrollo de las economías modernas, donde los contratos complejos son necesarios para un gran crecimiento económico. Dado el alto nivel de complejidad de los intercambios, la regulación nunca es perfecta y los costos de transacción se elevan notablemente. Parte de ese costo es el del tercero excluido: El Estado. Su participación en la economía debe tender entonces, a la de eficientar su intervención y mantenerse al mínimo, para que los costos de transacción sean lo más bajo posible. Aunque la participación del Estado considera una parte coercitiva, dada la riqueza de los procesos, la vigilancia total es imposible y las ocasiones para el oportunismo, el engaño y la evasión, aumenta notablemente. De ahí la fuerte tendencia a <<clientizar>> los intercambios, para

lograr relaciones más confiables. Hasta aquí un breve panorama de las características en los tipos de intercambios que presenta North (1993: 52-53)<sup>87</sup>.

He ido delimitando los elementos que considera North como determinantes en los intercambios y que tienen un nexo con el ejercicio de poder. Precisamente la tipología delineada arriba, completa el escenario en el que es posible que ocurra un intercambio específico y consecuentemente, la forma que pueden tomar los fenómenos de poder que ahí surgen. Ya se reseñó anteriormente, que North pretende encontrar un modelo explicativo de los intercambios humanos en general y no únicamente de los económicos. Por lo tanto la estructura de sus esfuerzos, incluye consideraciones de otros órdenes, como es evidente en los tres tipos mostrados. Las formas de organización que define, suponen consecuencias que derivan de la producción y un estadio tecnológico dado. También considera los patrones de organización social, la influencia de la religión, de la lengua, de la cultura de los participantes, de sus relaciones de parentesco, de su localización geográfica, de sus patrones demográficos, de su complejidad burocrática, en fin, que se esfuerza por delinear un escenario que capte la riqueza del hecho humano como una totalidad<sup>88</sup>. Por eso considero estos tipos de utilidad, para enmarcar los intercambios que implican relaciones de poder, independientemente de que sean o no económicos.

En este punto, toma particular relevancia uno de los ejes del trabajo: el tratamiento del concepto de preferencia y su ampliación a esferas no económicas. Como he venido señalando, la preferencia es manifestada en la ‘adquisición’ de un producto o servicio en el mercado; expresa ‘la decisión de...’ Al desarrollarse los intercambios no económicos, en especial los políticos, los factores que expresan la elección de un actor, serán los característicos de dicho ‘mercado’. La forma que tomará la preferencia por los bienes o servicios propios de ese mercado, será definida por las características de tan peculiares objetos. En el caso del mercado político, la preferencia por un ‘producto’ que supone una determinada conducta al adquirirlo, lo he venido refiriendo como *obediencia*. Así, gran parte de la utilidad del pensamiento de Douglass North, consiste en el aporte de los

---

<sup>87</sup> Curiosamente, Lindblom también postula un modelo tripartita para los intercambios de mercado. Considera que la organización empresarial de la economía, transformó lo que alguna vez fue un sistema homogéneo, en uno de tres tipos: 1) El intercambio directo de trabajo u otros recursos por aquello que se desea para comer, vestir usar, etcétera; 2) El mercado de trabajo, donde se intercambia la fuerza de trabajo u otros recursos por dinero; 3) el tercer tipo de mercado es aquel en el que las empresas venden y compran de manera directa, sin la participación de individuos concretos (Lindblom, 1977: 37). Aunque hay algunas semejanzas, es evidente que no hay una correspondencia directa, porque los matices son muy diferentes.

<sup>88</sup> Una muestra muy clara de esto, es el desarrollo de su obra *Estructura y cambio en la historia económica* (1984), en la que revisa las peculiaridades de distintos sistemas económicos a lo largo de la Historia y del orbe, tocando de una u otra forma estos temas, no obstante su ya referido sesgo hacia <<Occidente>>.

elementos involucrados en los intercambios y cómo aparecen diferencias en los actores, que estructuran una asimetría efectiva y facultan por tanto el ejercicio de poder. Según North, los modelos generales de intercambio son los tres señalados recién. Surge la pregunta: ¿son adecuados para expresar los intercambios políticos? Si es así ¿Cuáles? En la siguiente sección se clarificarán estas interrogantes.

## Hacia un modelo de los intercambios políticos

Como señale al inicio de este capítulo, Douglass North pretende dar cuenta de los fenómenos de intercambio, prácticamente, de cualquier tipo. No obstante, está centrado en los fenómenos que relacionan a la Política con la Economía, por tanto, los casos de intercambio que efectivamente analiza, son o económicos o políticos. ¿Qué relación existe entre estos últimos y la tipología expuesta arriba? Efectúa North, dos casos que responden a la interrogante: el primero de manera explícita y el segundo de manera implícita.

El primero lo lleva a cabo en el artículo *A Transaction Cost Theory of Politics* (North, 1990). Por su reconocida influencia en el estudio de los fenómenos políticos parlamentarios, pudiera ajustarse a las necesidades de lo que aquí se busca. Plantea que dado que los intercambios políticos son de naturaleza diferente a los económicos, es fundamental mostrar cuáles son los requisitos para aplicar la teoría de los costos de transacción a tal escenario. La diferencia básica con los modelos económicos, como hemos visto en la obra de North, está en los mayores costos de información, en los modelos subjetivos que usan los actores políticos, en el logro imperfecto de los acuerdos (*ibid*: 355) y en un elemento adicional de especial importancia: “Los mercados políticos son con mucho, más propensos a la ineficiencia. La razón es sencilla. Es extraordinariamente difícil medir lo que se cambia en los mercados políticos...”<sup>89</sup> (*ibid*: 362). Así, con estas bases North desarrolla su análisis de los intercambios políticos. ¿En qué entidad enfoca su investigación? En el mercado político que supone más eficiente: la legislatura en una democracia<sup>90</sup>. Sus actores son entonces los representantes populares y los intercambios que ocurren, son los que se dan ellos para conseguir apoyos o votos, comisiones congresionales o manejo de la agenda. ¿Cuál, de los tipos de intercambio enlistados se dará entre estos actores?

---

<sup>89</sup> La traducción es mía.

<sup>90</sup> En los ejemplos recurriré únicamente a la escena estadounidense.

Para empezar, un congreso es un ‘mercado’ muy reducido, de apenas unos cientos de individuos, cuyos contactos son altamente personales y donde las situaciones tienden repetirse constantemente; más aun porque los legisladores pueden llegar a reelegirse por varios periodos, fortaleciendo el escenario conservativo<sup>91</sup>. Desde luego que en términos de la homogeneidad cultural de los participantes, no se puede dudar: solo dos ligerísimas variantes ocurren en el congreso estadounidense. El costo de transacción como un todo es en general bajo, aunque al considerar el voto estratégico puede aumentar notablemente. Y en la práctica, los acuerdos se dan sin que un tercero vigile su cumplimiento<sup>92</sup>. De lo anterior se desprende, que el modelo que uso North para situar los intercambios políticos que ocurren en el congreso, se ajusta de manera muy notable al de ‘intercambio personal’ descrito anteriormente. En este entorno, los actores que ahí operan intercambiarán los ‘bienes políticos’ característicos de este tipo de circulación, en un escenario de intereses muy diversos y con objetivos de toda índole. Es ahí donde se pueden utilizar todas las ventajas, que surgen de las peculiaridades en las que se da el intercambio, para <<obtener>> de los participantes bienes políticos o comportamientos, que se ajusten a las necesidades particulares del que lo promovió. Así pues, el tipo de intercambio personal es aceptable para describir los fenómenos legislativos, pero difícilmente se ajusta a lo que ocurre entre el gobierno y los ciudadanos, al implementarse una política. El análisis de North en realidad se refiere, a una teoría de los costos de transacción de la política <<parlamentaria>>. ¿Nos ayuda North a construir una teoría de los costos de transacción de las *políticas*; ‘A transaction cost theory of *policies*’ ?

Mostraré ahora el segundo caso –que denominé implícito-, que relaciona tipos de intercambio con fenómenos de gobierno. Dos de sus trabajos abordan esta veta (North, 1984; 2000). En ellos, trata el problema de cómo es que se consolidaron las instituciones económicas capitalistas, al mismo tiempo que surgía el estado moderno, del paisaje de la Edad Media. Su enfoque lo delinea como sigue:

---

<sup>91</sup> Preferí este término en vez de ‘conservador’, por la eminente carga ideológica que tiene.

<sup>92</sup> Este último punto me refiero al hecho de que si bien los compromisos alcanzados, suponen la posición del legislador frente a sus electores, su partido y los códigos legales, el compromiso alcanzado <<entre ellos>>, sólo obliga a su cumplimiento por la dinámica misma del espacio legislativo, ya sea que la negociación sea instantánea (votos por comisiones o manejo de agenda) o a largo plazo (compromisos de apoyo en temas futuros, por ejemplo); solo ellos sancionan la falta de cumplimiento. Pues en principio, dado el carácter de la representatividad, las negociaciones se dan en el sitio y por los individuos que son representantes <<de...>>. Lindblom y Downs abordan este aspecto de manera más frontal, y hacen eco de las palabras de Claus Offe sobre el gusto de los economistas por las <<sorpresas desagradables>>. Ambos afirman, por diferentes vías, que la democracia representativa e igualitaria, es una quimera en virtud de las desigualdades entre los individuos y colocan la desigualdad económica como punto donde se rompe la quimera.

**“...las extensiones modernas de la teoría económica neoclásica, que han demostrado ser un poderoso instrumento de análisis, se han aplicado a una gran variedad de cuestiones políticas. La teoría neoclásica concebida como una teoría de la decisión, ha ofrecido, cuanto menos, un enfoque ordenado y lógicamente consistente en el estudio del Estado. Esta teoría parece augurar el desarrollo de proposiciones refutables sobre la toma de decisiones de no mercado. En suma, la investigación sobre la organización económica ha mostrado su estrecha relación con la organización política [...] Por supuesto, debemos ser cautelosos respecto a los límites de la teoría neoclásica. La teoría de la elección pública –la economía aplicada a la política- ha tenido sólo, como mucho, un modesto éxito al explicar la toma de decisiones políticas” (1984: 35-36)<sup>93</sup>.**

Son claros aquí los intereses explicativos de North y las limitaciones que considera tiene la visión económica de lo político, así que en su propuesta, tratará de trascender algunas de esas limitaciones. En primer lugar desecha aproximarse a los modelos que explican al Estado como una entidad depredadora o explotadora, donde éste delinea sus políticas por el beneficio que aporta a los grupos privilegiados, maximizando las utilidades de éstos, sin interesar el impacto sobre la riqueza de la sociedad en su conjunto (North, 1984: 37). Para North, el modelo mas adecuado es el contractual, en el que el funcionamiento del Estado, se enfoca más a la maximización de la riqueza de la sociedad, que a la de algún grupo en particular. Sin embargo cree que tal modelo es incompleto y propone un punto básico, que considera el intercambio para mejorarlo: “El Estado *intercambia* un grupo de servicios, que llamaremos protección y justicia, por rentas [...] Los servicios básicos que el Estado ofrece son las reglas del juego”<sup>94</sup> (*ibid*: 38-39). Estas reglas tienen dos objetivos básicos: especificar modos de cooperación y competencia, que derivan en una estructura de derechos de propiedad en los mercados; y reducir los costos de transacción para favorecer lo más posible la producción social, incrementando de manera adicional, el rendimiento de los impuestos (*ibid*: 39).

Estos supuesto los conserva en el segundo trabajo mencionado (North, 2000), en donde revisa cómo fue que la relación entre los soberanos y los comerciantes, produjo instituciones de gobierno, dependiendo de las condiciones específicas de la población. El argumento que defiende, es que la relación que mantuvieron tales actores en Inglaterra y

---

<sup>93</sup> He aquí un aspecto epistemológico interesante. Plantea North <<*ir*>> con cautela hacia los límites de la teoría neoclásica en relación a la política. Sin tratar de aprovechar una frase suelta para fortalecer mis argumentos, la declaración confluye con la idea general del trabajo, de que dicho pasaje tomará una cierta forma; en el caso de North, la definimos como *transformación limitada*. Considero de manera personal, que la propuesta de Charles Lindblom es más efectiva, pues no intenta ir de un lado al otro, sino transformar a partir de la complementariedad del fenómeno.

<sup>94</sup> El subrayado es mío.

Holanda, originó resultados diferentes a los conseguidos en España y Francia, hacia los siglos XV y XVI. El proceso se definió por la manera en la que intercambiaron recursos económicos (vía impuestos al comercio y la propiedad), por regulaciones al derecho de propiedad, protección al comercio y derechos políticos (*ibid*: 144-146). Es sabido que los resultados de estos sucesos, fueron diferentes en el primer par de naciones que en el segundo. La diferencia básica fue que para los primeros, el Estado logró, mediante políticas más equilibradas, animar la actividad comercial con regulaciones adecuadas y recibir impuestos constantes por el otorgamiento de derechos políticos a los grupos comerciales más notables de la época. En el segundo caso, sobre todo en España, es claro como el Estado no fue capaz de otorgar cierta representatividad y concentró una gama muy amplia de decisiones políticas y económicas, pero con un bajo nivel de captación de impuestos; el resultado fue un conjunto de políticas ineficientes.

El papel del Estado que se presenta, se aleja mucho del papel de tercero excluido que North le atribuye en su tipología explícita. En su exposición concurren los representantes del Estado -los gobernantes- y de la sociedad -los comerciantes. El proceso se enmarcaría básicamente en el tipo tres: intercambio impersonal con un tercero excluido. Sin embargo visto de cerca no es tan así. Este tipo, esta hecho pensando en los fenómenos de intercambio que ocurren en los mercados, donde la complejidad ha llegado a tal magnitud que solo la intervención de un tercero, muy por encima de las partes es capaz de vigilar el buen curso de tales intercambios. En el hipotético caso de que en un periodo de tiempo, los intercambios se dieran en perfecta armonía, el papel desempeñado por un gobierno específico, se limitaría a <<estar ahí>>, para recordar las reglas del juego y las sanciones por la violación. El papel que le asigna North a los gobiernos en su tipología, es pues, muy pasivo y está al servicio de una visión profundamente económica, que si bien no es un defecto, es limitada y genera incapacidad en las explicaciones políticas<sup>95</sup>. Si bien se puede estar de acuerdo en el papel de 'tercero excluido' para periodos de armonía, no coincide para nada un papel de *excluido*, con la tarea que el mismo North reconoce que llevó a cabo de manera activa, en los casos de Holanda e Inglaterra. Para sentar las bases de estabilidad del sistema de mercado capitalista, es imposible concebir al Estado aislado de lo

---

<sup>95</sup> El concepto filosófico que ronda los trabajos de North, es muy cercano a lo que ya habíamos referido del trabajo de Michael Oakeshott llamado la *política del escepticismo*. Que está muy ligada a la cultura inglesa y norteamericana, y al programa liberal en donde el gobierno tiende a intervenir lo menos posible, para permitir al mercado hacer el resto; eso es lo *eficiente*. Así pues, el papel de <<tercero excluido>> se ajusta muy bien a ese modelo de intercambio (ver nota 5 de este capítulo).

económico; como un <<convidado de piedra>>. Lindblom y Downs son el mejor apoyo que tenemos aquí, para remachar la idea de que el Estado es un participante complementario al mercado<sup>96</sup>.

Cuando un gobierno busca intervenir de manera directa, ya sea limitando conductas, ya animándolas, mediante el uso de los recursos a su disposición, el modelo de intercambio no puede ser ninguno de los tres enunciados por North. Su propuesta, no obstante lo anterior, es de gran utilidad, porque las características que presenta, condensan propiedades que vale la pena contemplar. Pero en este caso, ¿cómo puede un gobierno ejercer el poder mediante el intercambio si se comporta como un tercero excluido? No hay salida desde los modelos de North, para abordar el problema del intercambio entre gobierno y gobernados. Así que en el apartado siguiente, presentaré una propuesta que caracterice esta otra forma de intercambio, que considere los asertos surgidos del análisis de las obras de Douglass North y que incorpore algunos de los elementos que, por no ser de su interés, ignoró o dejó del lado.

#### *Avances hacia un modelo de intercambios políticos*

Hemos visto a lo largo de esta exposición, el tratamiento general que Douglass North hace de los intercambios, los elementos que lo determinan y el papel que juegan las asimetrías en la influencia que se puede lograr en otros actores. También se expuso la tipología que considera para los intercambios y su doble propuesta en el contexto político. Finalmente se han reseñado, las características de la migración economía-política, que concluí definiendo como una transformación limitada. Mas su propuesta no alcanza a clarificar las características que tendrían los intercambios que involucran poder. Específicamente: ¿qué consideraciones se deben tener, al abordar los intercambios de bienes públicos gubernamentales, mediados por conductas de apropiación? En adelante, haré de forma breve, una exposición de cómo se debe articular lo expuesto por North, para aproximarse a dicha faceta del poder político.

---

<sup>96</sup> Aparece aquí un aspecto muy interesante que vale la pena recordar: La maduración del pensamiento de Anthony Downs y Charles Lindblom, ocurre en una época en la que el modelo de estado benefactor keynesiano es la norma y por tanto sus explicaciones, serán consistentes con el entorno que los rodea. La lógica de sus proyectos, contempla la forma en que los gobiernos *inciden* en la economía y cómo son afectados por ésta. Douglass North, madura intelectualmente, durante las crisis del estado keynesiano; responde así a una nueva circunstancia. Centra su pensamiento en la idea de eficiencia institucional: los grandes aparatos burocráticos de la posguerra son por supuesto, sus blancos favoritos; máxime si son los estados asistencialistas del tercer mundo y preferentemente, latinoamericanos.

Si como dice North, su pretensión es explicar cualquier tipo de intercambio, no resulta excesivo usar sus herramientas para los fines que he propuesto. Los fenómenos de poder político que encadenan gobierno y ciudadanos, a través del intercambio de bienes públicos por conductas de apropiación, son de hecho, un caso más de intercambio. Si se le planteara la pregunta a North, de cómo hacer para lograr conductas de apropiación en un grupo de ciudadanos mediante una política, la respuesta sería contundente: 'habrá que buscar que dicho intercambio sea *eficiente*; ya por las consideraciones individuales, ya por las consideraciones institucionales'. Por la importancia que reviste este juicio, voy a dejarlo para el final; iniciaré enlistando los elementos en donde dicha eficiencia deberá presentarse y cómo permiten ejercer el poder en la población.

Como se planteo al inicio de este trabajo, la visión propuesta, no es la de indagar como responderá un grupo de individuos a una política cualquiera o presentar un modelo integral sobre el diseño y la implementación de políticas. Es la de enlistar elementos que se deben considerar *desde* el gobierno, al planear e implementar políticas, que *implican* conductas de apropiación. Es este sentido, desde la visión de North, lo primero que se debe considerar es el valor del recurso aportado. Los sujetos motivo de la acción del gobierno evaluarán el impacto a su renta y si este es positivo, respecto del costo que implica la apropiación, desarrollarán la conducta; inclusive, si la renta marginal fuera negativa, la carencia del recurso o de alternativas, los podría animar a obedecer, adentrándose en la región que se mencionó anteriormente como 'desarrollo raquítico'<sup>97</sup>. La mayor escasez local o la urgencia por el recurso, son determinantes que presionan a los individuos y por tanto, definen su disposición de actuar o no en una apropiación.

El siguiente elemento es el tiempo y esta muy relacionado con lo anterior. La búsqueda de recursos para la reproducción individual o social, ocupa porciones de la vida cotidiana. Además del gasto energético y en recursos que supone tal proceso, no se puede – como los santos- tener el don de la ubicuidad. Me refiero aquí al argumento del autor, respecto a que los escenarios del intercambio, *no están* concentrados en un punto; el desplazamiento 'cuesta' tiempo. Se debe valorar también, la capacidad de un grupo o individuos para buscar o <<construir>> fuentes alternativas a los recursos aportados en la política, en función de su capacidad de <<tener>> tiempo de hacerlo Si existe, el nexo

---

<sup>97</sup> Ver nota 45 de este capítulo.

bien/conducta puede ser débil. Incluso, el tiempo en si mismo es un recurso. Pues de manera indirecta, las políticas pueden otorgar aquello que evita que los actores <<usen>> su tiempo en otras tareas; en la medida que el nexo entre política y apropiación sea significativo, los actores usarán su tiempo en aquello que interesa al gobierno.

La repetición, como ha señalado North, es un elemento de la mayor importancia en la instrumentación eficaz. Las soluciones al 'juego' que plantea una política, son de un carácter muy diferente si es un juego 'de un solo tiro' o un juego repetido. Esta condición es fundamental porque incorpora la dimensión histórica y la dimensión a futuro. Si la política se ha instrumentado anteriormente, existe un cierto patrón de apropiación ya definido ¿es el que se desea? Si solo se va a instrumentar una vez ¿deben o no saberlo los actores involucrados? Finalmente, si se va a aplicar en repetidas ocasiones, los patrones de apropiación ¿se mantendrán constantes? o como mencionaba Clauss Offe, abra tendencias hacia la apropiación del bien y evasión de la conducta planeada: el gorrón<sup>98</sup>. La paradoja esta ahí. Si hay certeza en la repetición del intercambio, podrá ser más claro el desarrollo de conductas de apropiación y también, los gorriones tendrán mayor margen de maniobra para evadir el nexo entre apropiación y conducta

La información también es fundamental. La construcción de conocimiento gasta recursos, supone capacidades de los actores y modelos cognitivos adecuados. Una política debe considerar el conocimiento de que tienen los actores sobre los contenidos de la misma. Si la información es escasa o la capacidad de procesamiento de los datos limitada, desde el gobierno se debe dar tal información, de forma que no haya duda de que las conductas de apropiación benefician al actor. Desde luego que la manipulación de la información salta a la vista. El desempeño de un gobierno democrático esta ceñido a leyes que norman o deben normar, dicho proceso, sin embargo, la posibilidad esta abierta y frecuentemente se usa, no obstante el riesgo de sanción legal o en las urnas, según sea el caso. Un uso alterno es la utilización misma de la información como recurso: políticas educativas, bancos de datos y centros de investigación, dan cuenta de políticas con objetivos definidos, en la apropiación del bien.

Recursos, tiempo, repetición, información. Son cuatro elementos básicos a ponderar en las políticas y consecuentemente, también son elementos que se pueden intercambiar por

---

<sup>98</sup> Ver nota 72 del capítulo I.

conductas; directamente o indirectamente. Pero si vemos con cuidado el proceso de intercambio de estos elementos, descubriremos otra característica que ronda el proceso: los costos de transacción y negociación. Toqué algo de este aspecto en el párrafo relativo a los recursos, pero voy a ampliarlo. Básicamente, desde la lógica de North, este es un ángulo fundamental, pues agrupa a todos los elementos anteriores como puntos de evaluación, para conducir a que *si se prefiere* el bien público ofrecido a cualquier otra alternativa. Implica entonces, consideraciones de amplio rango sobre beneficios marginales positivos y negativos, cuya evaluación final será que los costos de la transacción le benefician en su renta marginal, incluido desde luego el costo de la acción que realizará. Asimismo, ¿hasta donde es posible el acuerdo, la supervisión y la asesoría a lo largo del proceso de apropiación? Tanto el gobierno como los ciudadanos tienen límites en todos los renglones listados, que impiden los acuerdos ‘perfectos’ que plantea la economía neoclásica y que supone una democracia ideal: el gobierno mediante la discusión<sup>99</sup>. Las posibilidades de estar verificando constantemente la obediencia en la apropiación, es como bien diría North ‘limitada’. Por tanto en términos del poder político, los costos de transacción y negociación que deberán tomarse en cuenta, al planear e implementar una política pública, tienen que ser considerados como *costos de apropiación*.

Dejé para el final el concepto de eficiencia. Lo hice porque es el eje del proyecto de North. Esto me parece evidente, pues si bien se refiere mayormente al papel que tienen las instituciones en la regulación de los intercambios, declara –como vimos– que las instituciones aparecen *cuando negociar resulta costoso*. Las consecuencias prácticas de su planteamiento, desembocan en la necesidad de establecer diagnósticos para conocer si los intercambios son eficientes; si las instituciones que lo norman son eficientes o no. Atañe lo anterior a la forma en que North hace su paso de la Economía a la Política: un tránsito limitado. Lleva en su valija de viaje, el concepto de preferencia. Al pasar la frontera, incorpora la idea de Herbert Simon de racionalidad limitada. Entonces, cuando los actores perciben o se muestran incapaces de saber todo, evaluar todo y procesar todo, mostrarán su preferencia *limitada*, por una opción viable, que parezca eficiente. En este punto es que North introduce la eficiencia institucional como el criterio para decidir, cuando calcular

---

<sup>99</sup> Recuerdo en este punto, el teorema de la imposibilidad de Arrow y la violación del principio de *no-dictadura*, que en el campo de las políticas públicas, parece ser el que más frecuentemente se viola. Ver nota 46 del capítulo I

resulta costoso. Es decir: el actor deberá apelar a la preferencia que, institucionalmente, ha mostrado ser eficiente, que ya está ahí y que le ahorra el costoso proceso de evaluar (limitadamente) la mejor opción.

Este es el escenario que aporta North para el diseño e implementación de una política: las reglas del juego, que norman las conductas de los ciudadanos en sus intercambios con el gobierno. Se trata de considerar <<hasta donde>> un actor, tomará el bien público que se le ofrece y realizará la conducta que comúnmente está estipulada. Confluyen la fortaleza de la institución entre los ciudadanos y la eficiencia que aporta a los individuos y al sistema en su conjunto. Con tales condiciones, las políticas implementadas de acuerdo a las instituciones existentes, -en mi caso: las reglas socialmente aceptadas respecto de las conductas de apropiación derivadas de la 'toma' de bienes públicos- tendrán mayor éxito que aquellas que se apartan de ese espíritu. Los actores involucrados en la política, no tendrán necesidad de realizar costosas evaluaciones o búsqueda de información que consumen tiempo y recursos, pues confían en el respeto institucional del gobierno y por ende, en la eficiencia individual y/o social de la política.

Un efecto peculiar de su planteamiento, es que las instituciones no dicen 'exactamente' que hacer -diría Lindblom: no expresan voliciones. Entonces el diseño de políticas desde su modelo, tiene que considerar que ciertos valores que <<están ahí>> y buscar que la forma y la implementación, se acerque lo más posible al espíritu eficiente de la institución. La complicación que deriva de esto, surge cuando una política es eficiente institucionalmente, pero individualmente no, consecuencia lógica de una sociedad plural. La imposición política que en este punto es la salida, North no la considera particularmente. Me explico: el autor postula que ante la reticencia de los actores a cumplir una regla de cooperación social, se les debe 'obligar' a cumplir las reglas del juego. No obstante, poco trabajo desarrolla respecto a qué se persigue con esas limitaciones; qué clase de sociedad se quiere. El valor principal de North es como dije, alcanzar la mayor fluidez en los intercambios sociales: la eficiencia<sup>100</sup>. Nada toca respecto del problema de que representan los conflictos de valores, donde la misma eficiencia es un valor. Para este autor vale la crítica certeramente formulada de Charles Lindblom, en el sentido de que cuando la

---

<sup>100</sup> Una muestra de este juicio son los apartados V y VI en su obra *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), donde una larga disertación sobre las limitaciones formales o informales, no contempla <<qué hacer>>, sino que expone un tratamiento de cómo funcionan en la sociedad los mecanismos de limitar la acción de los individuos. El único **valor** que ronda el texto es la eficiencia.

racionalidad está limitada para hacer un juicio y tomar una decisión, no es la preferencia, sino la volición la que debe imperar: no las decisiones *técnicas* sino las *políticas*.

Puesta de lado esta omisión de la política, y siguiendo con North, cuando se quiere implementar una política que busque comportamientos diferentes, nuevos, que transformen o modifiquen ‘las reglas del juego’, o cuando los patrones de apropiación de bienes públicos que caracterizan una obediencia, no sean los conocidos regularmente, vamos, cuando se busque modificar una institución, para North no hay duda: la eficiencia institucional debe ser la norma. Solamente así, se logrará una mayor viabilidad social y de manera inmediata, una mayor obediencia a la política, pues los individuos estarán seguros de que los nuevos comportamientos institucionalizados, les evitan calcular la conveniencia de la apropiación en términos de renta individual y colectiva. Toda la <<potencia>> de un gobierno tiene que echarse a andar, si se quiere realizar una modificación o innovación institucional, pues el costo, tiempo e información necesario es muy alto y sus órganos deben ser capaces de calcular todo eso, para que el nuevo producto sea eficiente.

¿Qué límites se deben considerar en el diseño e implementación de nuevas políticas? La respuesta es una constante que aparece en los tres autores: Las modificaciones, que alteran los flujos de renta de manera *marginal, incremental*, a lo considerado como la norma, son las que tienen mayores posibilidades de éxito<sup>101</sup>. “...el punto más importante sobre el cambio institucional, que debemos captar si queremos tener un conocimiento del tema, es que el cambio institucional es abrumadoramente *incremental*” (North, 1993: 117) “...el cambio [en las instituciones políticas y económicas] es el resultado de miles de decisiones individuales por organizaciones y sus empresarios los cuales, acumulativamente, van alterando el diseño institucional a lo largo del tiempo” (North, 1990: 365)<sup>102</sup>. Desde luego que las alteraciones en Downs y Lindblom, no son del mismo rango que en North. El último habla de transformaciones mayores, institucionales. En los otros casos, se habla al nivel de las políticas concretas. Hay no obstante un común denominador: una política que plantea un cambio en las formas ordinarias, en las costumbres, de alguna manera ataca los contextos normativos que los actores suponen como constantes, por tanto, modificaciones a las formas <<normales>> de las políticas, en

---

<sup>101</sup> El criterio: “marginal”, es el que utiliza Anthony Downs; el de “incremental”, es obra de Charles Lindblom. Ambos constituyen una óptica muy importante en el campo de las políticas públicas.

<sup>102</sup> Aparece en North –implícito- lo que en Lindblom es plenamente conciente: el modelo de pensamiento en las poliarquías, deriva del modelo de interacciones plurales en el mercado.

gran medida, atañe a las formas institucionales que se entienden como la forma regular de hacer políticas.<sup>103</sup> Hasta aquí el modelo.

No pretendo, que en los pocos párrafos desarrollados arriba, se pueda captar la riqueza y complejidad de la obra de Douglass North, ni que el esbozo de modelo, capture las posibilidades de aplicación a las políticas de tal cuerpo de conocimiento, que es más grande en obras a propósito de North, que lo escrito por él mismo. Lo que traté aquí: es desplegar los elementos mínimos involucrados en el modelo que propone el autor para los intercambios no económicos; hacer notar las diferencias básicas entre gobierno y ciudadanos, las cuales construyen las asimetrías que definen el ejercicio de poder; resaltar los alcances posibles en la dirección de los pequeños o grandes patrones de conducta social, que un gobierno es capaz de encabezar; y poner en evidencia las limitaciones que se derivan considerar a los intercambios económicos, como <<la medida>> de los intercambios humanos.

### *Corolario*

Para culminar la exposición de la obra de Douglass North, quisiera hacer un breve repaso de los puntos más relevantes. Como los otros dos autores en esta obra, North aborda el problema de los intercambios humanos, partiendo de los modelos de la Economía Neoclásica y tratando de llegar a la Política, para explicar los intercambios que ahí ocurren. La maduración de su obra, a partir de la década de los ochenta, lo define como un autor contemporáneo, y lo distancia de las circunstancias en las que Downs y Lindblom emprendieron tareas semejantes. La consolidación del estado keynesiano para los segundos; su crisis para el primero. Esta circunstancia define en North, el gran valor que tiene la eficiencia en su planteamiento, tanto en las valoraciones individuales, como en las ponderaciones imbricadas en las 'reglas' que norman los intercambios individuales: las instituciones.

Este es el otro gran tema al que el autor le dedica su atención y mediante el cual va a interrogar a los intercambios 'de cualquier tipo'. Las instituciones son el conjunto de reglas

---

<sup>103</sup> En todo caso, para estos tres autores, el criterio de ganancia marginal, que es uno de los cimientos de la Economía Neoclásica es una presencia de la que no se pueden desprender en su pasaje a la Política

que se han ido construyendo a lo largo de la historia de la humanidad y condensan la necesidad de establecer claridad, cuando evaluar racionalmente las circunstancias de los intercambios ‘resulta costoso’. La eficiencia que deberán aportar las instituciones a las limitaciones del intelecto humano, es uno de los puntos problemáticos en North, pues lleva el ideal de racionalidad del individuo al sistema, pero siempre la conserva. La muestra de esto, es el concepto de preferencia, que supone como limitada, pero donde no incorpora tintes propios del fenómeno político: los valores y su conflicto insoluble. De ahí que definí el paso que hace de la Economía a la Política, como una ‘transformación limitada’. Tal vez falta en su obra, lo que en Charles Lindblom es un eje de trabajo: los modelos de conocimiento. La ausencia de esta reflexión en Douglass North, le impide asumir las consecuencias que la tradición liberal tiene en sus moldes de pensamiento y por ende, en el análisis de la realidad.

Lo anterior no demerita en lo absoluto, uno de los aspectos de su obra que es fundamental para mi trabajo: el desglose de los elementos y las circunstancias generales que se dan en los intercambios. De tal análisis, se puede extraer un panorama más claro, de cómo se puede ejercer el poder, a través de los intercambios de bienes públicos gubernamentales y las conductas de apropiación que éstos suponen. La naturaleza de los elementos, me permitió exponer las asimetrías que se dan entre gobierno y ciudadanos y que definen la esencia misma de las relaciones de poder. Recursos, información, repetición, tiempo, conocimiento, costos de transacción, instituciones, son niveles que aparecen en los intercambios políticos y permiten avanzar hacia la construcción futura de un modelo, sobre la utilidad de las conductas de apropiación en el aporte de bienes públicos.

Es precisamente este aspecto, otro de los puntos de utilidad del trabajo de North. Si bien, ninguno de los dos modelos que presenta –uno explícito y el otro implícito-, explica lo que específicamente se discute a lo largo de este trabajo, aporta juicios muy relevantes para iniciar el desarrollo de un modelo específico a mis intereses. Acorde con esto, se trato de avanzar en la estructuración de los aciertos de North, para esbozar de manera muy general, como ocurre el ejercicio de poder político mediante el intercambio. Una consecuencia del esfuerzo, fue exponer que para North –igual que los otros dos autores- hay una marcada preferencia por el desarrollo de políticas con una óptica incremental. Dado lo complejo de los marcos institucionales, cualquier deseo de transformación de los

mismos, atraviesa por una infinidad de interacciones (de tipo plural). Esto define que los alcances en las modificaciones tiendan a ser limitados y por tanto, la mejor manera de lograr transformaciones es sumando pequeños cambios, de manera incremental.

Los aportes que se desprenden de la obra de North en el abordaje del poder político, tienen un aspecto –a mi ver- no resuelto en su obra. El conflicto de valores. Para este autor, es posible buscar modificaciones en los patrones de conducta social, centrándose principalmente en el aspecto económico de los mismos, es decir, en que las modificaciones sean para mejorar la eficiencia en los intercambios. El empleo de esta óptica, en el diseño e implementación de políticas, lleva a la toma de decisiones desde un punto de vista técnico. Evade con lo anterior, el núcleo que ronda las decisiones políticas: el conflicto *insoluble* entre valores opuestos. No existen desde los métodos racionales –maximizadores o limitados-, anclajes contundentes para solucionar estos conflictos. Como bien mienta Lindblom: cuando el ‘cerebro’ no alcanza (el pensamiento económico), debe ser el ‘músculo’ (el pensamiento político), que mediante el ejercicio de poder, <<concilie>> lo irreconciliable. Queda pues este cabo suelto en la obra de Douglass North y es por mediación de otros autores, que puede ser resuelto.

En el siguiente y último capítulo, precisamente me avoco a elaborar un balance general de los temas expuestos. A destacar los aportes, señalar las limitaciones y poner en evidencia en cada autor, las circunstancias que se dieron en el <<salto>> que desde la Economía emprendieron para explicar, mediante el modelo de intercambio mercantil, los fenómenos propios de la Política.



# III

## Confluencias y bifurcaciones

El viaje de la Economía a la Política esta lleno de circunstancias adversas y momentos afortunados. Es la impresión que queda, luego de haber revisado los intentos que, desde la primera, emprenden los tres autores expuestos para explicar la segunda. El esfuerzo desarrollado en los dos capítulos anteriores, abordó de manera especial, las circunstancias en torno del ejercicio del poder político mediante la transferencia de bienes públicos. El tema específico fue, pues, el ejercicio de poder y el intercambio. No es enfrentado de manera directa por los autores y como fue evidente, hubo que extrapolar las consecuencias de su pensamiento para el objeto elegido. Sin embargo, por el cimiento económico que tienen, los procesos de intercambio y sus características particulares, aparecen constantemente imbricados con los procesos políticos. De ahí que el <<salto>> hacia los fenómenos de poder, no presentó grandes dificultades.

En este capítulo voy a exponer a grandes rasgos, las regularidades que unifican la obra de Anthony Downs, Charles Lindblom y Douglass North, las dificultades que enfrentaron en su pasaje disciplinar, los aciertos y las limitaciones. Desde luego que expondré, las aportaciones que hacen para la comprensión de los fenómenos de poder y finalmente, lo que pude construir a partir de tan importante cuerpo de conocimiento. Cuatro

son los temas que agrupan estas reflexiones. Un primer punto lo constituye el efecto que tuvo la situación del mundo, en el pensamiento de los autores analizados. Esto comprende su visión sobre los orígenes económicos del Estado, la importancia de la relación entre democracia y libre mercado, y finalmente, los efectos del pensamiento económico en sus modelos de conocimiento. Como segundo punto, aparece el tratamiento de la 'preferencia'. Un concepto que por su importancia en los fenómenos de elección, tiene consecuencias en los procesos de obediencia. En este apartado se abordará la importancia que tiene la cooperación para los fenómenos de intercambio. Las semejanzas y diferencias que se establecen en los mercados económicos y políticos. Las características del pasaje a la política, ya sea un 'transito' o una 'transformación'. Concluyo con los efectos que las prácticas económicas tienen en el pensamiento de la sociedad: los fenómenos de 'circularidad'. En el tercer punto, presentaré cómo es que las asimetrías constituyen el núcleo de los fenómenos de poder. Como último punto, expongo las circunstancias en torno a las conductas de apropiación de bienes públicos. Esto tiene que ver, con la manera en que los individuos enfrentan la posibilidad de actuar o no, de acuerdo a los criterios de decisión política que plantearon los autores. Se aborda finalmente, la peculiaridad de los intercambios, en función de su carácter 'homogéneo' o heterogéneo' y la relación que guarda, con las 'formas' desde las que se entienden los intercambios y el poder.

## El contexto

No cabe duda de la importancia que como núcleo epistémico, tiene para los autores la relación entre el mercado capitalista moderno y la democracia. Por eso en el primer capítulo se abordaron las circunstancias que se consideraron como influyentes al encarar los fenómenos políticos desde la perspectiva económica. Destacaba en un primer momento, la particular historia de los Estados Unidos, que fue el cimiento de la tradición de la que partieron los autores. Resalta de esta tradición, la puesta en práctica del pensamiento liberal, donde el esfuerzo individual y la construcción de un gobierno que sólo administre la riqueza fueron el ideal. En ese paisaje del siglo XIX, las interpretaciones economicistas de los fenómenos políticos tomaban cada vez más fuerza y se constituían como una vía regular de análisis. Esto sentó las bases para la consolidación de la relación, que entre Economía y Ciencia Política, se dio en la a partir de los años veinte del siglo XX y fundamentalmente

después de la Segunda Guerra Mundial. Esta guerra se caracterizó por el fuerte enfrentamiento de los regímenes democráticos con los llamados ‘totalitarismos’, el comunismo y el nazismo, y posteriormente, por la oposición entre el modelo de libre mercado y la economía socialista, donde la posición de los Estados Unidos como potencia hegemónica era lo más influyente. Por otro lado, fenómenos como la maduración de la Economía como ciencia ‘positiva’, antes que cualquier otra ciencia social, también tuvieron una influencia determinante.

El caso es que la relación entre capitalismo y democracia, es consubstancial a la incursión de la Economía a la Política: sólo donde existía libre mercado, había democracia. Este maridaje apareció como constitutivo de las reflexiones de los tres autores. Para Lindblom y North, la influencia de las instituciones y procesos económicos, y el funcionamiento eficiente de los gobiernos es fundamental. El primero está cierto que son complementarios y así fundamenta su análisis; el segundo, que los gobiernos no democráticos son menos eficientes que aquellos que funcionan democráticamente. En el caso de Downs, la relación es de tal intensidad, que equipara los mercados capitalistas y los ‘democráticos’, de tal suerte que las formas de racionalidad y proceder, son semejantes, es decir, dos caras de la misma moneda.

Lo diferente, es la época de maduración de sus obras. Mientras que Downs y Lindblom, pertenecen a una época de capitalismo keynesiano, North lo es de uno friedmaniano (si se acepta el neologismo). Esto es de las mayores consecuencias, pues en los dos primeros, la visión del Estado/gobierno, es la de una entidad que participa y toma decisiones, más allá de los argumentos de su <<tamaño>>. En el caso del tercero, la nueva situación lo lleva a plantarse en una óptica, donde es evidente la necesidad de una retracción de lo político respecto de lo económico, pero manteniéndose en curso democrático. Así pues, en ningún momento los autores abandonan el nexo, aunque los tratamientos pueden diferir.

Si capitalismo y democracia son simbióticos, entonces, cabe la pregunta: ¿cómo se origina el Estado moderno? Los autores no dudan: a través de la lógica de mercado. Este es el primer punto donde converge la visión que presenté y los autores elegidos. Ya sea por la vía de la historia economía –como North-, ya por la del conocimiento cotidiano –como

Lindblom-, el Estado es una entidad que se constituyó por los intercambios cotidianos que realiza con los individuos. Las interacciones constantes en donde los gobiernos intercambian recursos, servicios, protección, autoridad y administración, por impuestos, comportamientos y reconocimiento, son fundacionales. No es posible, para estos dos autores, imaginar la existencia de estados y gobiernos al margen de estos intercambios. Para el tercero, Anthony Downs, el 'origen' no constituye un problema como tal, pero recalca que para él -a diferencia de sus antecesores-, el gobierno debía ser considerado una agencia especializada *dentro* de la división del trabajo, es decir, no es externo a los intercambios que se realizan al interior de todo el cuerpo de la sociedad, sino un participante. Desde luego que para Downs, el papel más importante que realiza, es el de intercambiar políticas por votos: un mercado político, donde los bienes públicos se 'compran' y se 'venden' a través del sistema democrático. Aunque no lleva este argumento hacia el pasado, es evidente que para él, los estados democráticos se constituyeron en gran parte por fenómenos de intercambio tipo mercado, es decir, el origen económico.

El último tema de este apartado y desde luego, el que ha sido más polémico en el paso de la visión económica a la política, es el de los modelos de conocimiento. ¿Hasta dónde el ζωον πολιτικον puede pensar como el *homo economicus*? Si bien en este tópico los autores se separan grandemente, conservan un núcleo epistemológico común: que la comprensión de las situaciones <<del mundo>> es básicamente, 'como' las del mercado.

De los tres autores, el que se evita mayores complicaciones es Anthony Downs. Su planteamiento es bastante simple: No considera que los hombres, en política, se comporten totalmente como en el mercado, es decir de manera egoísta y maximizadora. Lo que pretende es indagar, hasta donde es posible ver las consecuencias particulares de este tipo de comportamiento. El individuo racional aparece en el gobierno, en los partidos, en los grupos de interés y en el electorado, *tratando* de maximizar sus acciones en el mercado político. Esta dinámica tiene consecuencias específicas sobre la vida de una democracia. Downs no pretende 'mejorar' dicho comportamiento egoísta, para que sea más comunitario, ni por otro lado, negar la existencia de grandes fenómenos de comportamiento irracional. Afirma que el comportamiento racional ocurre y tiene efectos determinados en la Democracia. Por tanto, la analiza para los casos en donde los individuos se comportan

como en el mercado y para las desviaciones *irracionales*, producto de los límites cognitivos y emotivos de los individuos.

Una posición más compleja y arriesgada, es la establecida por Douglass North. Para él, al igual que Downs, la racionalidad humana es limitada. Postula que las capacidades de los individuos no pueden llegar al <<borde>> del conocimiento. Existen una serie de límites a tal posibilidad. Entre éstos, destacan las capacidades cognitivas restringidas, la imposibilidad de <<tener>> tiempo para pensar, indagar y evaluar la información. El costo en recursos para producir tales informaciones y evaluaciones y el costo, también, de las interacciones con otros sujetos. Asimismo, que los espacios de interacción no están localizados 'en un punto', lo que también produce un costo en desplazamientos. Finalmente, que la verificación de cualquier proceso de interacción, también tiene un costo y por tanto, no es posible verificar todas las transacciones de manera omnisciente. En resumen, la comprensión del mundo es limitada e ineficiente. Pero, y esto es lo notable, North ve en las instituciones el remedio a tales defectos. Cuando los individuos no pueden evaluar, las instituciones <<reparan>> la falla, al ayudar 'cuando evaluar resulta costoso'. Al margen de la utilidad que aporta la visión institucional, la racionalidad eficientista y maximizadora del pensamiento mercantil, es traspasada del individuo a la institución, para mantener el modelo estable. Así pues, North se niega a abandonar su origen económico y conserva la lógica de las interacciones del mercado, sólo que por la limitada capacidad humana, las instituciones deben encargarse de llevar la eficiencia y la racionalidad, a buen puerto.

Charles Lindblom por su parte, arranca diferenciando los dos tipos de actor. En la economía impera la preferencia y en la política la volición. La primera corresponde a procesos analítico-rationales, en donde se pretende maximizar y descubrir (mediante un algoritmo lógico) aquello que se busca; la segunda corresponde a procesos no racionales y plantea que las decisiones no se toman con base en algo a descubrir, sino que *se decide* aquello que se quiere con base en los valores. Hasta este nivel la demarcación es funcional. Sin embargo, con el ánimo de profundizar, Lindblom va <<más allá>> y es donde aparecen las complicaciones. Intenta discernir, cuál es el proceso mediante el que son tomadas las decisiones en la sociedad. Y no tiene duda: las decisiones tomadas en las interacciones cotidianas de la gran masa de individuos, son más determinante que aquellas realizadas por

pequeños núcleos de individuos expertos. La agregación de las decisiones cotidianas, tomadas de manera partidista, no unitaria, son las que definen la dirección de la sociedad. Aquí, en este punto, es que se interna Lindblom en zonas pantanosas, pues concluye que entonces, la forma suprema de conocimiento humano es el partidismo. La humanidad ha avanzado gracias a las interacciones cotidianas, plurales, *tipo mercado*, que agregadas al final del día, producen un resultado socialmente eficiente. El ideal de Bentham. Incluso, se arriesga a denominar, como formas de partidismo, los procesos cognitivos existentes en sociedades no occidentales del pasado. Culmina entonces, con la extensión de las *formas* en que los individuos interactúan en los mercados capitalistas, a todas las 'formas' de la sociedad, esto es, lo que fue señalado como 'formalismo': la reflexión epistemológica de la economía sobre si misma y su extensión universal. Este lastre, tiene consecuencias muy profundas, sobre todo en planteamientos como el de la 'circularidad', que equipara los procesos de acuerdo en las demandas sociales, a los que ocurren en el proceso de producción-publicación de las mercancías. En tal homología culmina afirmando, que de todos los actores sociales que son capaces de <<inyectar>> nociones de acuerdo social, son las elites, principalmente las económicas, las que llevan la batuta. Tanto Downs como North, se acercan a esta preeminencia ideológica de las elites económicas. Si bien Lindblom es el que hace el esfuerzo más cuidadoso, para separar economía y política, no puede evitar arrastrar, de manera oculta, ciertas formas y concepciones que para la Economía son constitutivas.

¿Cuál es la relevancia de las pasadas consideraciones en este trabajo? Como se adelanto en la introducción, la investigación de los fenómenos de poder desde la óptica del intercambio, presenta varias peculiaridades. Una de ellas es precisamente, conocer las consecuencias que puede tener el uso de modelos de intercambio tipo mercado. Para los economistas no hay duda: los intercambios de todo tipo, aun aquellos que -como reconoce Downs- son heterogéneos, pueden ser entendidos como transacciones de mercado. Los ejes de demarcación en los tres autores, tienen diferentes niveles de hondura, de acuerdo a sus necesidades particulares y de acuerdo también, a la intensidad con que buscan trasladar, transformar o abandonar, los conceptos económicos en su <<viaje>> a la política. Sin embargo, los residuos permanecen y sus consecuencias también.

Ahora bien, tengo que reconocer que no es mi propósito hacer escarnio de los autores por esta situación, pues nuestro origen común en la 'forma' intercambio, hermana los proyectos, por la focalización sobre las formas de cooperación humana. El objetivo es avanzar en la construcción de una propuesta, basada en el paradigma antropológico de los intercambios como forma humana regular. Las aportaciones de los autores, para lograr tal objetivo, son de dos órdenes. Por un lado, rescatar los elementos que es posible presumir como constantes en los intercambios humanos y aprovechar su utilidad, para explicar los fenómenos de poder que ocurren en tal mediación. El segundo orden, y que constituye un gran reto, consiste en encontrar las influencias de tipo económico y ponderar su efecto. Como mencioné en el primer capítulo, un gran contingente de autores está enmarcado en lo que se denominó corriente *racional-utilitarista* y los presentados en este trabajo pueden ser incluidos en esa tradición sociológica. El resultado obtenido como consecuencia de la discusión, es precisamente, poder evaluar hasta dónde está arraigada tal forma de pensamiento y hasta dónde es posible desprenderse de ella; inclusive, si cierta dosis de <<contaminación>> es provechosa. Dicho resultado, no considerado inicialmente, es pues, una consecuencia efectiva de las reflexiones desarrolladas sobre el contexto en el que los autores, emprendieron el tránsito de la Economía a la Política.

### De la preferencia a la obediencia

Este título, compendia uno de los ejes del trabajo. Fue posible establecerlo, en virtud de la centralidad que el primero tiene en los intercambios de mercado y al mismo tiempo, porqué representa el núcleo de los procesos de decisión. Así que, cuando ocurre un 'intercambio' de políticas por conductas, la conveniencia de tomar o no dicho <<producto>>, o sea, la actuación, se fundamenta en un reactivo con un origen seminal, en la preferencia. Precisamente, el proceso de demarcación de la preferencia mercantil, a un nuevo concepto válido para los mercados políticos, constituyó parte de los esfuerzos de los autores, con las consecuencias que se fueron reseñando. Pero ¿cómo es que pudieron aproximarse las consideraciones de los autores y los planteamientos que sostengo?

Por una razón muy simple: en sus análisis, privilegian el estudio de los fenómenos cooperativos que tienen los comportamientos individuales. Ya sea como suma de comportamientos egoístas, ya como un germen necesario de cooperación entre los hombres.

Entonces, la búsqueda que emprendí para abordar los fenómenos de poder desde la óptica de los intercambios, avanzó un trecho. El gran eje que atraviesa todo mi argumento, es que precisamente dada la riqueza de los intercambios de todo tipo entre los humanos, el egoísmo tipo mercado *no puede* ser el motor de todos. Por tanto, aunque los autores <<arranquen>> desde un punto de vista egoísta (principalmente Anthony Downs), posteriormente se centran en la mecánica de los intercambios y cómo se desarrolla el fenómeno de manera colectiva. Rescatando este último aspecto, es que fui construyendo la forma en la que se pudiera entender el proceso de intercambio de bienes públicos por conductas de apropiación, desde la trinchera particular de cada autor.

Si bien mostré que el cimiento en el que se apoyan surge de la Economía, trate de <<decantar>> los aspectos que considero aislados de dicho origen. Pago así un tributo a la mirada penetrante de los autores, pues los esfuerzos que realizaron por expandir la utilidad del modelo 'mercado' hacia otros ámbitos, pude aprovecharlos para abordar los fenómenos de poder político. Los tres autores, desde su tribuna específica, hacen del intercambio el patrón a través del cual los actores se relacionan en la política. Ninguno postula una homología con el mercado. Cada uno separa lo que se *da* en el mercado, de lo que se *da* en la política. Por consecuencia, saben que los cambios en la política, como bien apunta Downs, son generalmente heterogéneos y no es automático el *quid pro quo*. La heterogeneidad, filtra un aspecto poco explotado por los autores: la profundidad que tienen los contenidos simbólicos en lo cambiado. Tanto Douglass North, pero principalmente Charles Lindblom, realizan una primera exploración. Esto les permite caracterizar, que lo cambiado en política contiene no sólo lo que se cambia, sino <<algo más>>, que esta asociado a fenómenos de la representación. Para North el intercambio fundamental entre gobierno y ciudadanos es de recursos vía impuestos por 'reglas del juego', es decir, por la formulación de instituciones que normen la vida social. Para Lindblom, la cosa es más compleja y reconoce una variedad de <<cosas>> que se intercambian, pero afirmando que lo central en política son los intercambios de autoridad. Así, las atribuciones simbólicas que son de gran importancia y anuncian la riqueza temática que pueden brindar los autores en el estudio de los intercambios de bienes públicos por conductas, pues la conexión entre dos especies que son diferentes, heterogéneas, para nada se asemeja al modelo de intercambio de mercancías. En el último apartado se ampliará este razonamiento.

¿Cómo fue que los autores pasaron de lo económico a lo político? Responder a esta pregunta, supone encontrar el núcleo de equivalencia entre los mercados políticos y económicos. Supone, como adelante arriba, una transformación de algún tipo en el concepto de preferencia y al mismo tiempo, un proceso semejante a las transacciones económicas en los <<mercados>> políticos. En cuanto a lo primero, destacó que para Downs las elecciones en política y en economía son análogas siempre y cuando se mantengan en el nivel de racionalidad egoísta. Para North, hay diferencias substanciales que dan ya cuenta, de las limitaciones que enfrentan los actores y por lo tanto, las elecciones se harán con un juicio que es limitado, Los límites son subsanados, en función de la eficiencia que aporten las instituciones. Finalmente, Lindblom es conciente que la preferencia no puede ser igual para lo político y por tanto realiza la transformación del concepto en la *volición*, forma de decisión que incorpora los valores, que son el núcleo de las elecciones en esa esfera.

Ya postuladas las nuevas condiciones de elección para la política, el proceso que comparten ambos espacios conceptuales, es una regularidad en los tres autores: *la negociación*. Es el proceso político mediante el cual, se decide como se reparten los particulares bienes que se disputan en los procesos políticos. El origen liberal de los pensadores considerados, los lleva de alguna manera a equiparar la negociación en el mercado, con la negociación política. La consecuencia de ello es el aire pluralista que ronda su visión política. No obstante, disfrutan de dar -como dice Offe- sorpresas desagradables. Consisten básicamente, en que las desigualdades que rondan a los humanos, hacen que las negociaciones *difícilmente* sean igualitarias como el espíritu democrático supone. Tanto Downs, Lindblom y North, consideran las particularidades en los procesos de negociación y por tanto, se inclinan de alguna manera hacia visiones elitista. Esto es más evidente en los dos primeros autores, que privilegian el principio de libertad sobre el de igualdad.

Enfocado pues sobre el tema de este trabajo: las relaciones que se dan entre grupos de ciudadanos y el gobierno mediante una política pública específica, que detona acciones definidas, la traslación de la preferencia económica a la decisión política fue de gran utilidad. Permitió ir explorando como es que un gobierno puede planear e implementar una política, en función de las decisiones que tomarán los ciudadanos. Es claro que los

beneficios que aporta la política, no pueden ser únicamente, de tipo monetario o medibles de manera cuantitativa. De hecho, los resultados obtenidos, muestran como los valores involucrados en el cambio, también determinan la factibilidad de lo que se llamó conductas de apropiación. Este concepto, *la conducta de apropiación*, permitió vertebrar lo que en los autores son las decisiones políticas tomadas en la negociación, con la peculiaridad del ejercicio de poder gubernamental mediante la aportación de bienes públicos. Los grupos de ciudadanos que se apropian de algún bien público, tienen, como lo manifesté en el texto, tres tipos de decisiones mayores: no apropiarse del bien suministrado; apropiarse del bien, evadiendo la conducta que supone; y apropiarse del bien, realizando la conducta imbricada en la política. Desde luego que lo que un gobierno busca, es que prevalezca la última opción. Así, la *preferencia* ciudadana por una política que supone conductas de apropiación, deriva en la *obediencia* de las ordenes que la política supone. El ejercicio de poder mediante intercambio. La mutación de un concepto por otro, fue simplemente la particularización de un tipo de intercambio político, cuyo <<pago>> no es monetario, sino a través de acciones.

En lo que se refiere al aspecto democrático de tal forma de poder, concuerdo con el tratamiento general de los autores, en el sentido de que los acuerdos consensuados y la mayor información del proceso, redundan en acuerdos más estables. En ese sentido, el aspecto público de una política, supone la coparticipación y la corresponsabilidad ciudadana. El éxito de una política estriba pues, en <<inyectar>> dosis importantes de lo anterior, para que la noción de intercambio, no sólo de recursos, sino de valores, sea integral y remache los aspectos cooperativos que consolidan a un grupo social. Sin embargo, eso no implica que el gobierno renuncie a las potestades que le dan su especificidad: la naturaleza del Estado de ser el poder *super partes*. De hecho, Lindblom y Downs, cuando documentan los efectos políticos de las desigualdades sociales, enfatizan que sus aseveraciones, no buscan dictar como *debe* ser una sociedad, sino como funciona en un entorno donde no todos tiene la misma capacidad de acción. Del mismo modo, las evaluaciones de un gobierno poliárquico (como lo trata Lindblom), tienen que ajustarse al espíritu de la democracia deseable, pero sacando provecho de las condiciones que facultan a los gobiernos, establecer conductas que ordenen la sociedad.

Al definir para cada autor, las características que tiene el pasaje de los intercambios en el mercado a los que se desarrollan en la política, apareció de manera sorprendente, un panorama no contemplado al inicio de la investigación. Se refiere a la forma en que se da el <<salto>> de una disciplina a otra. Para Anthony Downs, el llevar la 'preferencia' al mundo político, no supone ningún esfuerzo de adecuación. Esto no es un defecto, porque como mencioné recién, no plantea que el mundo político y el económico sean semejantes, sino que va a <<medir>>, ahí donde aparece, la lógica racional-egoísta. Así, el paso de Downs es como mencione, un *transito* entre los dos mundos.

Douglass North, que madura varias décadas después del autor anterior, conoce las complicaciones que supone el traslado, sin más, de los conceptos económicos a la política. Necesitan una modificación profunda. Así, reelabora el núcleo de los intercambios de mercado -la racionalidad egoísta- adicionándole las ponderaciones del trabajo de Herbert Simon, a las propias. Las aportaciones versan sobre la imposibilidad de un individuo omnisciente y los costos de todos los procesos en torno a cualquier hecho vital. El resultado, del que hemos remarcado su utilidad, deja no obstante un ángulo no resuelto: el núcleo de <<lo racional>>. La transformación que hace North, siempre va de la mano de hasta dónde llegan las capacidades intelectuales y de actuación, hasta dónde su límite. Las instituciones son el escape a las fronteras de la racionalidad individual y de ahí, su insistencia en la idea de la eficiencia institucional. Así, nunca suelta la amarra que lo ata a la lógica económica. Por eso es que se tipificó su pasaje como una *transformación limitada*.

Charles Lindblom, es de los tres autores el que logra de manera más exitosa el salto disciplinar. La clave de tal éxito, la constituye la elección del punto de partida: la complementariedad entre lo económico y lo político. Hice notar que el juicio de Lindblom se basa en que el éxito de la democracia, se da sólo donde existen economías de libre mercado. Resalta con lo anterior, que 'la mayor parte de la política de un gobierno es económica y la mayor parte de la economía necesita del marco político'. La especificidad de la economía, la deja en la economía: no trata de llevar el concepto 'preferencia' fuera de su marco de aplicación. En vez de eso, busca el núcleo de la decisión política y sobre lo que se decide. La volición es la manifestación de lo que se elige en política y los valores, el elemento que se escoge y faculta tales voliciones. De ahí que Lindblom sea complementario: si ocurre un fenómeno en la economía, debe tener su complemento

político, *pero*, de acuerdo a la especificidad de tal esfera. La lograda propuesta de Lindblom, que respeta lo característico de ambos mundos, conserva sin embargo, una <<amarra>> con su simiente académica: que en el esfuerzo por explorar los fundamentos epistemológicos del pensamiento humano, termina por atribuirle las características derivadas de las interacciones plurales y partidarias, que se observan en los mercados. Si bien es Lindblom el autor en el que me apoyo para <<mirar>> a los otros dos, por su excepcional reflexión de los fenómenos político-económicos, conserva como ellos cierta nostalgia de su origen. De ahí que su paso a la política, lo tipifico como una *transformación complementaria*, pues busca los complementos específicos entre ambas disciplinas, pero transformando elementos propios de la Economía.

Al inicio de esta investigación, en ningún momento considere la posibilidad de una tipología. Menos aun, que existieran diferencias tan categóricas, entre proyectos que consideraba tan convergentes. La preocupación de Charles Lindblom por los modelos de pensamiento, fue lo que me dio la pista y el impulso para seguir esa <<hebra>> en los otros y en él mismo. La clasificación provisional de las propuestas es útil por dos vías. La primera, abre una línea en mi pensamiento para las aproximaciones futuras, a propuestas que tengan orígenes económicos. Faculta, si se me permite decir, una forma de ‘deconstrucción’ de los cuerpos de conocimiento, para indagar la profundidad del pensamiento *formalista*, que bien señaló Maurice Godelier. El conocimiento de los núcleos económicos desde los que <<crecen>> las propuestas, no las descalifica. Únicamente ubica los grados de generalidad o particularidad que tienen los conceptos, cuando lo que se busca –como en mi caso–, es estudiar el fenómeno humano del intercambio, desde un punto de vista más integral. Este último argumento, es el origen de la segunda vía: ¿Qué tanto se debe aprovechar el pensamiento económico? y ¿qué tanta influencia puede tener en uno mismo? Respecto a lo primero, no hay duda. A lo largo del trabajo, trate de rescatar de los autores los argumentos de su propuesta, que contienen reactivos de aplicación general a los fenómenos de poder a través de intercambios, esquivando en lo posible, lo puramente mercantil. ¿Hasta dónde eso fue factible? Para esta pregunta, no tengo una respuesta clara. Sin embargo, por el carácter teórico de este ejercicio, no es una preocupación presente. Lo afortunado del hallazgo es su carácter preventivo. En un futuro cercano pretendo, ya no

analizar autores, sino construir un modelo de aproximación a fenómenos de poder político mediante intercambio y contrastarlo empíricamente. Es ahí donde mostrará su verdadero valor el hallazgo. Servirá de advertencia y control, para ponderar qué tanto contenido económico tienen los fenómenos de poder mediante políticas y qué tanto del modelo económico se debe incorporar. Esa es pues, la tarea pendiente.

## Poder y diferencias

Los apartados anteriores versaron sobre los aspectos aledaños a la propuesta. Ahora voy a reseñar los resultados en torno a los fenómenos de poder. Partí en esta investigación, de un supuesto asociado al poder: que su aparición y <<funcionamiento>>, deriva de la existencia de un núcleo de diferencias preexistentes y su elevación, mediante procesos de significación compartida, al nivel de asimetrías. Dichas asimetrías condicionan la posibilidad del ejercicio de poder, pues encadenan a los actores involucrados, a los superordinados y a los subordinados\*. Precisamente, cuando se interroga a los autores sobre las condiciones, en las que es posible ejercer una influencia en los comportamientos individuales, saltaba el núcleo de las diferencias. Y en su esfuerzo por explicar los fenómenos políticos, muchos juicios fueron vertidos en esa dirección.

En la propuesta de Anthony Downs, la centralidad que tiene el intercambio de políticas por votos, obliga a los integrantes de un gobierno a evaluar, que tantas posibilidades existen de lograr el éxito esperado. En esa búsqueda, Downs va reseñando un conjunto de circunstancias que se dan y que los gobiernos van aprovechando para llevar a feliz término la política. Como señalé en esa sección, hay que interpretar lo que Downs supondría para las conductas de apropiación, pues en su caso, lo que interesa es únicamente la satisfacción individual, expresada en la preferencia por una opción política mediante el voto. No obstante, se puede avanzar un gran trecho en esa dirección, pues la clasificación los ciudadanos en función de sus opiniones electorales es útil. El tratamiento que le dará a cada tipo, depende de esa opinión. Así, para las políticas, el gobierno buscara influenciarlos

---

\* No viene al caso extenderse en los fundamentos de este argumento, pues la discusión rebasaría los objetivos fijados para este trabajo. Baste señalar que el supuesto se ajusta de manera general, a los razonamientos de los autores a la hora de abordar los fenómenos que supone un ejercicio de poder. Si bien el enunciado es exclusivamente personal, permite aglutinar las opiniones particulares y darles mayor coherencia. En la nota 41 del capítulo II, se bosquejaron algunos elementos de la asociación entre poder y diferencias, que fueron tratados de forma más extensa en un trabajo anterior.

acudiendo al manejo de recursos, de información, de sus decisiones –que son unitarias ante la sociedad-, apelando a la ambigüedad o ignorándolos. En cada caso, la <<mejor> posición del gobierno respecto al tipo de ciudadanos, le permite usar el gran conjunto de recursos y facultades que concentra, para aprovechar las ventajas de acuerdo al tipo de ciudadano.

Las diferencias evidentes o escondidas, producto de esa concentración, tienen efectos importantes. Un juicio central es que los recursos, mientras más escasos, más necesarios. La evidente necesidad de los mismos, permite al gobierno manejarlos para lograr efectos, ahí donde más se necesitan. Esta necesidad impacta en función del tiempo, pues el gobierno puede utilizar las expectativas a corto o a largo plazo. Ahora bien, Downs entiende al gobierno como una agencia especializada ‘dentro’ de la división del trabajo, pero que es capaz de obligar a las demás agencias de la zona. Esto supone que no obstante la existencia de grupos de interés, éste predominará. Las necesidades de estos grupos, pueden y son aprovechadas, para orientar su conducta en función de políticas que resuelven sus necesidades.

Los recursos económicos constituyen la gran diferencia entre los ciudadanos, de tal forma que el diseño keynesiano del Estado en Downs, deriva en la propuesta de imponer los costos a los ricos y los beneficios a los pobres. Esta tendencia ‘Robin Hood’, muestra que aquellos con menores recursos económicos, están más proclives a desarrollar las conductas de apropiación, que aquellos que no necesitan urgentemente los recursos. Una consecuencia de lo anterior, es que la política del gobierno puede influenciar de manera más intensa (individualmente) a los consumidores que a los productores, pues los productores –como grupo- <<sienten>> de manera más evidente los efectos. En cambio, en los consumidores el impacto puede ser mayor, pero por estar diluido en un conjunto muy grande de mercancías, la percepción es menos intensa.

Para Douglass North, las situaciones son muy parecidas; está más cerca de Downs que de Lindblom. Eso se refleja en el peso que le da a los recursos económicos, como núcleo de las diferencias significativas en la sociedad. Dado que su modelo epistemológico parte de una ‘transformación limitada’ de las categorías de mercado, las diferencias que se dan en las interacciones entre los actores, proceden de esos moldes. Destaqué en su tratamiento, los elementos que suponen la construcción de posibles ventajas. Entre ellos podemos mencionar los recursos económicos mismos, la información en torno a los

procesos de intercambio, el tiempo como factor limitante, la capacidad cognitiva en los actores, la incertidumbre y la <<fricción>> en las transacciones, así como la capacidad de vigilar y pagar los costos de transacción. Finalmente, la conciencia en el gobierno de la posibilidad de la repetición del intercambio o no.

La mayoría de los elementos listados, están asociados a las posibilidades que son abiertas por la posesión de recursos. Mientras más recursos, mayor capacidad de superar las limitaciones que imperan en dichos campos. La característica que los aglutina, es la presunción de que son recursos escasos y por tanto, es factible aprovechar el déficit de dichos elementos para sacar ventajas en los intercambios; en este caso en los intercambios políticos. Éstos, que en North son llamados ‘negociaciones’, están llenos de circunstancias en las que los actores buscan producir comportamientos en los demás ‘que de otro modo no harían’. Las diferencias preexistentes, llevadas al plano de la significación compartida, derivan en las asimetrías políticas que facultan el ejercicio de poder.

Finalmente, Charles Lindblom también tiene una conciencia muy clara del papel de las desigualdades en toda negociación. En una cita, se recuperó la certeza de Lindblom de que la absoluta igualdad en las negociaciones políticas, derivaría en el estancamiento de las mismas. ¿En cuales campos son significativas las diferencias? Su modelo triangular no deja dudas: el control se ejerce de manera fundamental en tres esferas. Cada una tiene un recurso que es característico y por tanto, las diferencias entre los actores serán establecidas respecto de éste. En la esfera de los intercambios económicos el recurso característico es el monetario; en la esfera de la persuasión es la información; y en la última esfera, de la autoridad política, el recurso es la jerarquía y el reconocimiento.

Las diferencias que existen entre los actores respecto de estos tres niveles, facultan al que tiene la ventaja, a utilizarla con un objetivo: la imposición política. Ya sea mediante el intercambio, mediante la autoridad o mediante la persuasión, es que se materializan las diferencias en asimetrías y con ello ocurre el ejercicio de poder. Desde luego que para los alcances de este trabajo, importa conseguir conductas mediante la apropiación de bienes públicos gubernamentales. Implica por lo tanto, el establecimiento de las asimetrías en cada esfera y su ponderación integral, para construir un juicio que encadene de forma contundente, bienes públicos y conductas.

El supuesto inicial que asocia poder con diferencias, resulto productivo. No establece la comprobación de una hipótesis y por eso mismo, no lo enuncie como tal. Tengo la convicción de que la asociación existente en el binomio, es constitutiva y como señalé, lo he abordado en otra obra de manera más formal. Pero para los efectos de este trabajo, la convergencia de los tratamientos de los autores a este respecto, con mi propia opinión, es de gran ayuda.

De esta forma, se reafirma la importancia que tiene la valoración de las asimetrías entre gobierno y ciudadanos, para llevar a cabo las políticas necesarias en una población. A despecho del deseo de ciertos grupos en las sociedades contemporáneas a lo largo de todo el mundo, de disminuir las facultades de imposición política que tiene un gobierno mediante el falso postulado de la igualdad de <<todos en todo>>, creo firmemente –si es que soy consecuente con todo el desarrollo que he mostrado aquí- que la posibilidad de que un gobierno logre objetivos sociales, estriba en la ponderación adecuada de las semejanzas y las diferencias existentes. Pero esta postura, para nada es novedosa. Constituye el viejo expediente de la tensión entre igualdad y libertad. Política de la fe y política del escepticismo. Consenso y conflicto. Amigo y enemigo. Vamos: qué tanto se establece socialmente desde las instancias políticas y que tanto se deja a las interacciones individuales. Tal expediente constituye el núcleo de la reflexión sobre lo social, en la era moderna. Ni un milímetro, pretendí avanzar en la ponderación sobre este complejísimo universo, ni tampoco dar prescripciones sobre la forma adecuada de ejercer el poder.

De lo que se trato aquí, es de aproximarse a las herramientas efectivas de las que dispone un gobierno en sus intentos por gobernar a una sociedad. Y de esa gran parcela de conocimiento, me enfoqué sobre la especificidad de los fenómenos de poder por intercambio. Las diferencias *positivas*, que existen entre <<el actor>> gobierno y cualquier individuo o grupo de estos, se movilizarán para conseguir los *objetivos* del primero. Cuáles son esos objetivos y cuáles son los límites al ejercicio del poder político, están marcados en la Constitución de dicha sociedad; entendiendo constitución en el sentido amplio del término. Lo que quise poner pues en evidencia, es que dada una distribución política definida, habrá herramientas y serán usadas; el *cómo* o el *para qué*, no es aquí el tema. Si se me permite la metáfora: una cosa son las lecciones de laudería y otra muy diferente, las de violín.

## Las conductas de apropiación

Resulta esencial para articular los argumentos de este trabajo con las propuestas de los autores, su aceptación expresa de que la actividad económica de los gobiernos es fundamental. Cada uno tiene su matiz y cada uno escoge diferentes vías, pero siempre convergen sobre ese punto. De ahí que la utilización de sus argumentos para explicar los fenómenos de poder político mediante intercambio, no implique un esfuerzo contrario a los mismos. Por eso es que el concepto de ‘conductas de apropiación’ fue de mucha utilidad. Si los gobiernos intervienen económicamente sobre la sociedad, algunas intervenciones tendrán efectos en las conductas y actitudes de los individuos; luego pueden ser aprovechadas –y de hecho lo son- en la producción específica de dichas conductas y actitudes.

En el desarrollo de los planteamientos de los autores, para explicar las conductas de apropiación, acudí en cada capítulo, al material disponible. Como he reseñado, no en todos los autores hay una investigación expresa, en la conexión entre ‘bien público’ y ‘conducta de apropiación’. La conexión que se avizora más explícita es la que pudiera establecer Anthony Downs. Por la sencillez de su planteamiento, esta conexión es casi inmediata. Si los intereses individualistas de los funcionarios de gobierno, los llevan a proponer políticas que sean *electoralmente* exitosas –para conseguir o mantener las rentas que su función les otorga-, tales políticas, agruparán a una cierta mayoría. Si el bien público que se promete, supone conductas de apropiación, se propone ejercer el poder, pero, además, ejercer poder político acorde con la voluntad de esa mayoría. Así, rentabilidad electoral y eficiencia gubernamental, confluyen de manera racional. Tal asociación no implica, que las políticas ‘preferidas’ concluyan en conductas de apropiación. Esta veta irracional en los sujetos, Downs la ve como una presencia constante en las sociedades políticas. No obstante, no es racional que un gobierno ofrezca bienes públicos rechazados por la mayoría y espere que dicha mayoría se apropie del bien de acuerdo al esquema diseñado. En la búsqueda de que los individuos se apropien de una manera definida de un bien público, un gobierno deberá ponderar, los beneficios marginales a la renta de los individuos contemplados y si luego de la apropiación, dicha renta sigue siendo positiva. También deberá ponderar, si los que deberán ‘obedecer’ decidirán de acuerdo a criterios racionales o irracionales. Desde luego

que Downs diría que si no puede saber lo anterior, ignorará al ciudadano y decidirá con base en sus intereses, esperando buenos resultados. Finalmente, el nexo entre bien y conducta de apropiación tiene que ser de la mayor fortaleza, si se quiere evitar que el llamado ‘gorrón’ goce del bien publico, *sin* desempeñar la tarea que se supone benéfica para el conjunto.

El caso de Charles Lindblom, aunque explota más detalladamente el proceso de diseño e instrumentación de una política gubernamental, no se <<acerca>> lo suficiente al fenómeno que hemos visto. Esto no es un defecto, pero obligó entonces, a llevar las herramientas que propone hasta el nivel que aquí se necesitó. En Lindblom no hay duda de la efectividad que el intercambio tiene como herramienta de poder. Como vimos, una de las partes de su ‘triada’ sobre el poder, lo ocupa el intercambio. Pero este campo lo asigna principalmente a los fenómenos económicos (intercambios de mercancías, y de salario por trabajo), dejando el sistema de autoridad para la política. Asevera que lo específico de ésta, consiste en los intercambios, pero de autoridad, y donde discrepa respecto de los intercambios y de la persuasión, es en el aspecto del *costo* de la autoridad: cero. Tal afirmación, provino como se mostró, de la transformación del concepto de preferencia al de volición. La inconmensurabilidad entre valores numéricos y valores éticos, deriva en una búsqueda de nuevas formas de tratar los intercambios en la política. Si han de ser exitosos, un gobierno deberá satisfacer a una mayoría que concuerde con los valores que <<porta>> la política y hacer uso del ‘músculo’ en los casos donde haya resistencia. La decisión respecto de tal o cual política, dependerá, para los efectos de este trabajo, de cierto nivel de análisis racional, pero de la ponderación final desde el <<análisis>> político: el juego de fuerzas de cooperación y conflicto en torno al bien publico aportado. Esta veta, hace más poderosa la visión sobre las conductas de apropiación. Plantearía que un gobierno deberá detectar, las voliciones mayoritarias que un grupo definido tiene sobre una política y *además*, que las voliciones de apropiación sean también mayoritarias. La correcta evaluación del gobierno sobre este conjunto de voliciones, no determina necesariamente la detonación de las conductas propuestas, en virtud de que la acción, valga la redundancia, sólo ocurre cuando ocurre. ¿A que me refiero? A que los individuos enfrentados al proceso de apropiación, harán la evaluación final no el momento en que reciben el bien, sino en el momento de la acción. Sólo entonces <<sabrán>> si su volición de apropiación es lo

suficientemente intensa, como para culminar el intercambio del bien público por la acción determinada. Desde luego que el gobierno puede invertir el proceso: primero la obediencia –la conducta de apropiación- y luego el pago; la inversión de los pasos, hace el proceso más seguro, pero la convocatoria puede ser menor, por la incertidumbre respecto a la equivalencia entre lo *ya hecho* y el pago final. Esta segunda disposición, que ocurre constantemente en el mercado de trabajo, tiene por soporte, lo que Lindblom critica fuertemente: la utilización de la necesidad, como ventaja. No obstante, es una herramienta más del ejercicio de poder. La única objeción que presenté respecto del planteamiento general de Lindblom, es que abandonó la especificidad de los fenómenos racionales, que en un momento dado, pueden prevalecer sobre las consideraciones volitivas al realizar los intercambios.

Para el caso de Douglass North, las conductas de apropiación tendrán relación con las instituciones que existen entre la población. Las políticas, deberán ajustarse en la medida de lo posible a estos patrones. La fortaleza de dichas instituciones, determinará la confianza que los ciudadanos tengan en la relación bien público/conducta de apropiación, pues esto supone, que no hace falta involucrarse en un proceso de evaluación racional (limitada), ya que las instituciones ‘garantizan’ que el proceso de obediencia será eficiente. Desde luego North acepta que la tendencia egoísta de los individuos está ahí, así que los gobiernos deberán considerar esta veta paralelamente a la institucional. Como vimos, recursos, tiempo, repetición, información, costos de transacción, son los núcleos de las decisiones en sus planteamientos. Es precisamente sobre estos renglones que los gobiernos deben evaluar la eficiencia de la política, para asegurar que las conductas de apropiación se desarrollen. Si esto es así, y con el aporte de la eficiencia institucional, la obediencia ciudadana está garantizada. ¿Cuáles son los riesgos? Básicamente uno y gran parte del trabajo de North versa sobre este aspecto: la ineficiencia institucional. Si las instituciones no son capaces de asegurar las ventajas individuales y colectivas de apropiarse de un bien público, la función del gobierno tenderá al fracaso. Las políticas deberán que ser diseñadas, entonces, caso por caso y apelando más a los niveles de evaluación egoísta del individuo, que a su sentido colectivo, pues la disfunción institucional lo llevará a <<desconfiar>> de la eficiencia, que en el largo plazo tendrán las conductas de apropiación.

Así pues, el concepto *conductas de apropiación*, permite indagar las consecuencias que en la población, tiene la función del gobierno que se relaciona con el aporte de bienes públicos. El poder político ejercido mediante el intercambio, puede así, ser explorado desde los tres autores y aportar elementos que enriquezcan su evaluación, a partir de cada una de sus posturas. En este trabajo destaca entonces, que un gobierno que busque obediencia a través de los intercambios, deberá considerar al menos tres aspectos generales: lo racional, lo volitivo y lo institucional. No pretendo con esto, hacer una <<suma>> acrítica de los postulados. Lo que ocurre es que, por un lado, comparten una base común en su preocupación por lo efectos cooperativos en la sociedad, y la función de intercambio gobierno-ciudadanos, está dentro de ese ámbito. Por otro lado, el análisis realizado aquí, muestra que *no* son antitéticos estos tres niveles. Cada uno acota una región específica de la actividad humana y de alguna manera, representan esfuerzos acumulativos sobre ventajas y defectos de la visión de mercado sobre la política. Y desde luego, las de conductas de apropiación de bienes públicos gubernamentales, condensan elementos de ambos mundos.

Un conflicto que enlaza a los tres autores, es el de las equivalencias en el intercambio. Este aspecto es central en la transformación del concepto de preferencia, al usarlo específicamente para entender lo político. Hay una conciencia clara de que en el paso de la economía a la política, la no equivalencia es una especificidad en la segunda. En los intercambios de mercancías, el nexo que permite los cambios es el valor de mercado, o sea el precio. Esta asignación procede de un número finito de consideraciones, entre las que destacan las nociones de escasez o abundancia, oferta y demanda, y el valor de los procesos energéticos que están asociados a la mercancía misma. Evaluados estos aspectos y como resultados de las múltiples interacciones en el mercado, es que se establece dicho precio, expresado en valor monetario. Desde luego que esta es una versión muy esquemática, pues cuerpos teóricos se oponen sobre este singular punto. No obstante, la representación del valor, como quiera que se dé, tiene asignado un valor monetario; un número. Las interacciones, ya cooperativas, ya conflictivas, se dan sobre el monto de ese número: son pues, *homogéneas*.

No es el caso de los intercambios en la política. Algunos de los elementos que contiene una política, pueden ser expresados en valor monetario, otros no. Esta otra parte,

enlaza lo que no puede ser equivalente, lo que no puede ser tasado en un precio, lo que es específicamente político. Evita, como bien señalo Downs, la posibilidad de un intercambio *quid pro quo*, debido a que vincula valores 'distintos'. Los otros dos autores coinciden en este punto, es decir, no hay duda de que los intercambios en la política son *heterogéneos*.

De los tres autores, sólo Lindblom encara y resuelve de manera efectiva, lo que constituye la especificidad de los intercambios político. Sí los valores, pero en términos *éticos*. Nunca podrá establecerse una equivalencia entre los mismos, nunca se logrará cuantificar uno respecto de otro. Los individuos podrán subordinar un valor a otro, estableciendo una escala de valores, pero dicha clasificación, esta supeditada a los contextos cotidianos y a un sinnúmero de circunstancias, en donde los valores pueden <<subir>> o <<bajar>> según sea el caso. El <<valor>> de la vida humana es un ejemplo de ello.

Dicho lo anterior, el intercambio de bienes públicos por acciones, representa pues, un intercambio heterogéneo. Relaciona en muchos casos, valores económicos que pueden ser ponderados por los actores, para definir su conducta. No obstante, también contiene valores éticos, en función de lo correcto, deseable o indeseable de dicha política. Como bien se dijo, se valora no aquello 'que se es', sino aquello que se quiere 'llegar a ser' o se debe hacer. Este es el principal problema que se encara en los fenómenos de poder por intercambio. Su heterogeneidad, constituye el núcleo *político* del intercambio y da cuenta de los conflictos que una política puede ocasionar. No se trata sólo de pensar si los individuos, <<tomarán>> o no el bien ofrecido, sino que también puede haber oposición al propio ofrecimiento. Y desde luego, si los ciudadanos deciden aceptar el cambio, existe siempre un ángulo polémico, que relaciona *todos* los aspectos que contiene la política, con la actividad misma. ¿Cuánta obediencia y de qué calidad, será aportada por ellos? Si como se dijo, ya en el mercado de trabajo esto constituye un aspecto problemático -en virtud de las diferentes interpretaciones respecto de todo lo que se debe hacer (en tiempo y forma) por el pago recibido-, en el <<mercado>> político, los elementos inconmensurables se multiplican.

El último punto que quisiera tocar respecto de la conexión entre bienes públicos y conductas, es la *forma* propia de los intercambios. Tal proceso es un hecho empírico. Ocurre constantemente en la vida política de una colectividad; constantemente es

demandado y ofrecido. Es decir, los intercambios de bienes públicos por conductas de apropiación, son un fenómeno político regular. Pero su característica específica respecto a los intercambios económicos, es la heterogeneidad. De ahí la reserva expresada a lo largo del trabajo, respecto de la visión 'formalista' que ronda a los autores. Los grados de compenetración que conservan con las herramientas económicas, varía de uno a otro, en función de sus intereses y alcances. Queda pues para un trabajo posterior, la reflexión sobre *cuál* puede ser la forma que explique los intercambios, desde un punto de vista más general, más antropológico. Que concentre las regularidades del fenómeno *intercambio* y le asigne a la Economía, la parcela que le corresponde, evitando en lo posible, las limitaciones que fueron señaladas a lo largo del texto.

Todo el esfuerzo realizado, constituye entonces, una etapa en un proyecto mayor. La metáfora que utilicé para articular todo el argumento, plantea el análisis de las consecuencias que se derivan del paso entre dos territorios: La Economía y la Política. Valiéndome de la misma metáfora, quisiera señalar que ese proyecto mayor, no busca pasajes o tránsitos entre tipos de actividad social, sino explorar las peculiaridades que los intercambios y el poder, muestran en cada porción del continente humano. Busco pues, una visión desde el aire, más que viajes de un territorio a otro. Pero la realización de ese trabajo, si es posible, se encuentra en el futuro. De momento, lo que queda, son las imágenes del viaje, que va, de la Economía a la Política.

## Bibliografía

- Abbagnano, Nicolás. *Diccionario de Filosofía* (2ª ed.). México, FCE, 1974.
- Aguilar Villanueva, Luís. “Estudio introductorio”, en: Luís Aguilar Villanueva (ed.). *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed.). México, Miguel Ángel Porrúa, 2000a.
- (ed.). *La hechura de las políticas* (3ª ed.). México, Miguel Ángel Porrúa, 2000b.
- Arellano, David. “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, en: *Gestión y política pública*. Vol V, num. 2, 2º semestre, 1996.
- Arrow, Kenneth. “Valores individuales y valores sociales”, en: *Lecturas de teoría política*. Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, 1991.
- Balandier, Georges. *Antropología política*. Barcelona, Ediciones Península, 1969.
- Barnes, Barry. *La naturaleza del poder*. Barcelona, Ediciones Pomares-Corredor, 1990.
- Barquín Cendejas, Alfonso. “Del poder y su desgaste”, en: *Convergencia*. Año 10, Num. 32, mayo-agosto del 2003.
- Batlle, Albert. (editor y estudio introductorio). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (2ª ed.). Barcelona, Ariel, 2001.
- Beck, Ulrich. *Poder y contrapoder en la era global. La nueva economía mundial*. Barcelona, Paidós, 2004.
- Buendía, Alejandro. “Estudio introductorio”, en: Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky. *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.
- Chevalier, Jacques. *La ciencia administrativa*. México, FCE, 1983.
- Collins, Randal. *Cuatro tradiciones sociológicas*. México, UAM, 1996.
- Dahl, Robert. “The Concept of Power”, en: *Behavioural Science*. Vol. 2, Num. 3, July, 1957.
- D’Alimonte, Roberto. “Decisiones colectivas, Teoría de las”, en: Norberto Bobbio *et alii* (eds.). *Diccionario de Política* (13ª ed. ). México, Siglo XXI, 2002.
- Davis, Morton. *Introducción a la teoría de los juegos* (4ª ed.). Madrid, Alianza

- Editorial, 1986.
- deLeon, Peter. “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en: *Gestión y Política Pública*. Vol. VI, num. 1, primer semestre de 1997.
- “Sucesos políticos y las ciencias de las políticas”, en: Peter Wagner *et alii* (comps.). *Op. cit.* 1999.
- Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Aguilar, 1973.
- “Teoría económica de la acción política en una democracia”, en: Albert Battlle (ed.). *Op.cit.* 2001.
- Dror, Yehezkel. *La capacidad de gobernar* (2ª ed.). México, FCE, 1996.
- “Salir del paso, ¿‘ciencia’ o inercia?”, en: Luís Aguilar Villanueva (ed.) 2000b. *op.cit.*
- Elster, Jon. *Justicia local*. Barcelona, Gedisa, 1998.
- Erasmus, Charles. “El síndrome ‘encogido’ y el desarrollo de la comunidad”, en: *América indígena*. Vol. XXIX, num. 1, Enero 1969.
- Foucault, Michel. *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona, Gedisa, 1999.
- Franklin, Benjamin. “Consejos a un joven aprendiz” y “El camino de la riqueza”, en: Angela Moyano y Jesus Velasco (comps.). *EUA. Documentos de su historia socioeconómica*. México, Instituto Mora, 1988.
- Fuenmayor, Jennifer y Lourdes Molero de Cabeza. “Análisis crítico del discurso de la obra de Douglass North”, en : *Cinta de Moebio*. No. 17, Septiembre de 2003. Consultada en: <http://www.moebio.uchile.cl/17/frames03.htm>, el 13 de noviembre de 2004.
- Godelier, Maurice. *Racionalidad e irracionalidad en economía* (2ª ed.). México, Siglo XXI, 1970.
- Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingemann. “Ciencia política: la disciplina”, en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid, Ediciones Istmo, 2001.
- Gómez Rodríguez, Amparo. *Filosofía y metodología de las ciencias sociales*. Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- Gonzalo, Eduard y Ferran Requejo. “Las democracias”, en: Miquel Caminal (coord.). *Manual de Ciencia Política*. Barcelona, Tecnos, 1996.
- Herrera Ramos, Mario. “Teoría de juegos”, en: German Pérez Fernández del Castillo *et alii* (comps.). *Lexico de la política*. México, FCE-FLACSO, 2000.

- Hobbes, Thomas. *Leviatán* (2ª ed.). México, FCE, 1980.
- Hobsbawm, Eric. *Historia del siglo XX*. Barcelona, Crítica, 1995.
- Huntington, Samuel. *El orden político de las sociedades en cambio*. Barcelona, Paidós, 1972.
- Lasalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* (13ª ed.). México, Colofón, 2002.
- León y Ramírez, Juan Carlos. *La construcción de espacios públicos en la democracia*. México, Instituto Electoral del Estado de México-Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.
- *et alli*. “Modelo prospectivo de política pública”, en: Juan Carlos León y Ramírez y Salvador Mora (coords.). *Ciudadanos, democracia y políticas públicas*. México, UNAM-FCPyS, (en prensa).
- Lindblom, Charles. *Politics and Markets*. New York, Basic Books, 1977.
- *Inquiry and Change*. New Haven, Yale University Press, 1990.
- *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*. México, Ministerio para las Administraciones Públicas-Miguel Angel Porrúa, 1991.
- “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas”, en: *Gestión y Política Pública*. Vol. 6, Num. 2, segundo semestre de 1997.
- *Democracia y sistemas de mercado*. Estudio introductorio de Carlos Sirvent. México, FCE, 1999.
- “La ciencia de ‘salir del paso’ ”, en: Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. *Op cit.* 2000a.
- “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. *Op cit.* 2000b.
- Lowi, Theodore. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en: Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. *Op cit.* 2000.
- Luhman, Niklas. *Poder*. Barcelona, Anthropos-Universidad Iberoamericana, 1995.
- Majone, Giandomenico. “Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones”, en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Op cit.* 2001.
- Marx, Karl. *El Capital. Crítica de la Economía Política* (3ª ed.) México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- North, Douglass. *Estructura y cambio en la Historia Económica*. Madrid, Alianza

- Editorial, 1984.
- . "A Transaction Cost Theory of Politics", en: *Journal of Theoretical Politics*. 2 (4), 1990.
- . *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1993.
- . "La evolución histórica de las formas de gobierno", en: *Revista de Economía Institucional*. No. 2, Primer semestre, 2000.
- Novelo, Federico. *Teoría económica keynesiana*. México, UAM-Xochimilco/Plaza y Janes, 1987.
- Oakeshott, Michael. *La política de la fe y la política del escepticismo*. México, FCE, 1998.
- Offe, Clauss. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Ed. Sistema, 1988.
- . "Economía política: perspectivas sociológicas", en: Robert Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.). *Op. cit.* 2001.
- Orozco, Jose Luís. *La pequeña ciencia. Una crítica de la ciencia política norteamericana*. México, FCE, 1978.
- Peters, Guy. "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en: *Gestión y Política Pública*. Vol. IV, num. 2, segundo semestre de 1995.
- . *American Public Policy: Promise and Performance* (5ª ed.) New York, Chatham House Publishers, 1999.
- Powell, Walter y Paul DiMaggio (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Estudio introductorio de Jorge Javier Romero. México, FCE-UAEM, 1999.
- Sartori, Giovanni. *La política. Lógica y método en las Ciencias Sociales* (2ª ed.). México, FCE, 2002.
- Sirvent, Carlos. "Estudio introductorio", en: Charles Lindblom, *Op. cit.* 1999.
- Smith, Adam. *La riqueza de las naciones*. Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- . *Teoría de los sentimientos morales* (2ª ed.). México, FCE, 2004.
- Stiglitz, Joseph. "La elección pública", en: Antoni Bosch (ed.). *La economía del sector público*. Barcelona, 1997.
- VOX. *Diccionario Latino-Español, Español-Latino*. México, Rei-México, 1990.

- Wagner, Peter *et alii*. “La orientación hacia las políticas: legado y promesa”, en:  
Peter Wagner *et alii* (comps.). *Ciencias sociales y estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas*. México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.
- Weber, Max. *Economía y Sociedad (2ª ed.)* Dos tomos. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Werner, Jann. “¿Del análisis de políticas a la gerencia política? Una mirada externa a la preparación en política pública en los Estados Unidos”, en: Peter Wagner *et alii* (comps.). *Op. cit.* 1999.
- Wittrock, Björn. “Ciencia social y estado moderno: El conocimiento de las políticas y las instituciones políticas en la Europa Occidental y los Estados Unidos”, en:  
Peter Wagner *et alii* (comps.). *Op. cit.* 1999.
- Wolf, Eric. *Figurar el poder. Ideologías de dominación y crisis*. México, Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), 2001.