

ARIEL CIENCIA POLÍTICA

Asesor
JOSEP M. COLOMER

DIEZ TEXTOS BÁSICOS DE CIENCIA POLÍTICA

Textos de

GABRIEL A. ALMOND	SEYMOUR MARTIN LIPSET
ROBERT A. DAHL	GAETANO MOSCA
ANTHONY DOWNS	MANCUR OLSON
MAURICE DUVERGER	WILLIAM H. RIKER
DAVID EASTON	STEIN ROKKAN

y SIDNEY VERBA

Edición a cargo de

ALBERT BATLLE

EDITORIAL ARIEL, S. A.
BARCELONA

SUMARIO

Introducción

1. **La clase política**, por GAETANO MOSCA
2. **Influencia de los sistemas electorales en la vida política**, por MAURICE DUVERGER
3. **La poliarquía**, por ROBERT A. DAHL
4. **Teoría económica de la acción política en una democracia**, por ANTHONY DOWNS
5. **Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política**, por SEYMOUR MARTIN LIPSET
6. **Teoría de juegos y de las coaliciones políticas**, por WILLIAM H. RIKER
7. **La cultura política**, por GABRIEL A. ALMOND y SIDNEY VERBA
8. **La lógica de la acción colectiva**, por MANCUR OLSON
9. **Categorías para el análisis sistémico de la política**, por DAVID EASTON
10. **Estructuras de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales**, por SEYMOUR MARTIN LIPSET y STEIN ROKKAN

1.ª edición: noviembre 1992

© de la recopilación, 1992: Albert Batlle

Derechos exclusivos de edición en castellano
reservados para todo el mundo:
© 1992: Editorial Ariel, S. A.
Córcega, 270 - 08008 Barcelona

ISBN: 84-344-1685-9

Depósito legal: B. 36.504 - 1992

Impreso en España

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño de la cubierta, puede ser reproducida, almacenada o transmitida en manera alguna ni por ningún medio, ya sea eléctrico, químico, mecánico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin permiso previo del editor.

8. LA LÓGICA DE LA ACCIÓN COLECTIVA*

por MANCUR OLSON

I. El argumento aquí defendido comienza con una paradoja que se manifiesta en la conducta de los grupos. A menudo se da por supuesto que si todos los miembros de un grupo de individuos o de empresas tienen determinado interés en común, el grupo manifestará una tendencia a satisfacerlo. Así, muchos estudiosos de las ciencias políticas en los Estados Unidos han supuesto durante mucho tiempo que los ciudadanos que tienen un interés político común se organizarán y lucharán a favor del mismo. Cada individuo de la población estaría en uno o en varios grupos, y el vector de las presiones de estos grupos en competencia explicaría los resultados del proceso político. De igual modo, a menudo se ha supuesto que si los trabajadores, los productores agrícolas o los consumidores tuviesen que enfrentarse con monopolios perjudiciales para sus intereses, acabarían por obtener un poder compensador a través de organizaciones como los sindicatos laborales o las organizaciones agrícolas, que han conseguido determinado poder dentro del mercado y una acción protectora por parte del gobierno. A mayor escala, las clases sociales dan pie a pensar con frecuencia que van a actuar en interés de sus miembros. La forma más típica de esta creencia está encarnada, por supuesto, en la afirmación marxista según la cual en las sociedades capitalistas la clase burguesa hace que el gobierno sirva a sus propios intereses. Una vez que la explotación del proletariado ha llegado a determinado nivel, y ha desaparecido la «falsa conciencia», la clase obrera se rebelará en su propio beneficio y establecerá una dictadura del proletariado. De modo general, si los individuos de determinada categoría o clase social tuviesen un grado suficiente de interés propio, y si todos ellos coincidiesen en un interés compartido, el grupo actuaría también en favor de sus propios intereses.

Si examinamos con cuidado la lógica de la frecuente suposición que se recoge en el párrafo anterior, cabe apreciar que es básica e indiscutiblemente errónea. Pensemos en los consumidores que reconocen que pagan un precio más elevado por un producto, debido a un monopolio o un arancel discutible, o en los trabajadores que reconocen que su calificación merece un salario más alto. Preguntémosnos cuál sería la acción más idónea para un consumidor individual que deseara combatir un monopolio apelando a un boicot,

* Tomado de M. Olson, *Auge y decadencia de las naciones*, Ariel, Barcelona, 1985, pp. 32-55.

o que un grupo de presión se opusiera al arancel. Imaginemos qué tendría que hacer un trabajador que pensase que una amenaza de huelga o una ley de salario mínimo elevaría su jornal. Si el consumidor o el trabajador dedica unos cuantos días y un poco de dinero a organizar un boicot o un sindicato, o a ejercer presiones para lograr una legislación que proteja sus intereses, habrá sacrificado tiempo y dinero. ¿Qué obtendrá con este sacrificio? En el mejor de los casos, el individuo logrará que la causa avance algo (a veces, imperceptiblemente). Sea como fuere, habrá conseguido una minúscula participación en la ganancia que obtenga de la acción. El hecho mismo de que el objetivo o el interés sea algo común al grupo y compartido por éste, lleva a que las ganancias conseguidas mediante el sacrificio que realice un individuo para servir a esta meta común sean compartidas por todos los miembros del grupo. Si el boicot, la huelga o las presiones tienen éxito, mejorarán los precios o los salarios para todos los miembros de la categoría correspondiente, de manera que al individuo que forma parte de un gran grupo con un interés común sólo le tocará una participación diminuta en los beneficios logrados a través de los sacrificios que lleve a cabo el individuo, con objeto de lograr este interés común. Dado que cualquier ganancia se aplica a todos los miembros del grupo, los que no contribuyen para nada al esfuerzo conseguirán tanto como los que hicieron su aporte personal. Vale la pena «dejar que lo haga otro», pero el otro tampoco tiene demasiados incentivos —si es que tiene alguno— para actuar en favor del grupo. Por lo tanto, en ausencia de factores que ignoren por completo las concepciones mencionadas en el primer párrafo de este artículo, habrá una acción de grupo muy débil, en el hipotético caso de que la haya. En tal eventualidad, la paradoja consiste en que —si no se dan combinaciones o circunstancias especiales, sobre las que volveremos más adelante— los grandes grupos, por lo menos si están compuestos por individuos racionales, no actuarán en favor de sus intereses de grupo.

Esta paradoja se elabora y se expone de una forma que permite al lector comprobar cada paso del razonamiento, en mi libro *The Logic of Collective Action*.¹ Este libro también muestra que los datos empíricos correspondientes a los Estados Unidos —único país en el que se estudiaron todos los poderosos grupos de intereses— confirman de manera sistemática este razonamiento, y que los datos dispersos de otros países que tenía en mi poder también eran coherentes con ello. Dado que este trabajo es un resultado de *The Logic of Collective Action* y, en gran parte, una aplicación del argumento que allí se expone, los críticos o estudiosos más serios de este trabajo deberían leer también aquél. Para los numerosos lectores que, como es natural, no quieren invertir el tiempo necesario para hacerlo sin saber qué ganarían con ello, y para quienes tengan un interés más informal, en la primera parte de este trabajo se explicarán unos cuantos rasgos del razonamiento que aparece en *The Logic*.

1. Harvard University Press, Cambridge, 1971. La versión de 1971 sólo difiere de la de 1965 en el añadido de un apéndice. Algunos lectores quizá puedan manejar la primera edición en rústica publicada por Schocken Books, Nueva York, 1968, que es idéntica a la versión de Harvard de 1965. Es posible que los lectores cuya primera lengua no sea el inglés prefieran *Die Logik des Kollektiven Handelns*, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1968; o *Logique de l'Action Collective*, Presses Universitaires de France, París, 1978; y, en italiano, la edición de Feltrinelli.

II. Uno de los descubrimientos de *The Logic* es que los servicios que prestan colectivos como los sindicatos, las asociaciones profesionales, las organizaciones agrarias, los cárteles, los grupos de presión, e incluso los grupos de colusión carentes de organización formal, se parecen a los servicios básicos del Estado desde un punto de vista claramente decisivo. Los servicios de dichas asociaciones, al igual que los servicios básicos o «bienes públicos» brindados por los gobiernos, si son proporcionados a alguien, llegan a todos los miembros de un determinado grupo o categoría. Del mismo modo que la ley y el orden, la defensa o la lucha contra la contaminación, tal como los ponga en práctica el gobierno, favorecen a todos los habitantes de un país o de un área geográfica, la tarifa obtenida gracias al esfuerzo reivindicador de una organización agraria sirve para que suban los precios en beneficio de todos los productores del artículo en cuestión. Igualmente, como sosteníamos anteriormente, el aumento salarial conseguido por un sindicato se aplica a todos los trabajadores de la categoría correspondiente. Con carácter más general, cada grupo de presión que obtiene un cambio global de la legislación o de las reglamentaciones, consigue con ello un bien público o colectivo para todos los que se ven beneficiados por ese cambio. Cualquier combinación —es decir, cualquier «cábel»— que utilice la acción en el mercado o en la industria para lograr un precio o un salario más elevado, cuando restringe la cantidad suministrada eleva el precio para cada vendedor, creando así un bien colectivo para todos los vendedores.

Si los gobiernos —por un lado— y los acuerdos que aprovechan su poder político o su poder comercial —por el otro— producen bienes públicos o colectivos que benefician inevitablemente a todos los miembros de determinado grupo o categoría, ambos factores estarán sometidos a la paradójica lógica expuesta antes. Los individuos y las empresas que se ven beneficiados por su acción, en un sentido general, carecen de incentivos para colaborar voluntariamente en esa acción.² Por consiguiente, si sólo se diese una conducta individual voluntaria y racional,³ en la mayoría de los casos, no existirían go-

2. Esta afirmación tiene una posible excepción desde el punto de vista lógico, aunque no tiene gran importancia práctica, que se explica en la nota 68 del capítulo 1 de *The Logic*, pp. 48-49.

3. Racional no significa necesariamente en interés propio. Este principio sigue siendo válido incluso en los casos de conducta altruista, aunque no se dará cuando determinados tipos de conducta altruista sean lo bastante vigorosos. Pensemos primero en las actitudes altruistas a propósito de resultados observables. Supongamos que un individuo esté dispuesto a sacrificar parte de su tiempo libre, o de otro consumo personal, para obtener cierta cantidad de un bien colectivo, debido a una preocupación altruista por que otros obtengan ese bien colectivo. En otras palabras, el orden de preferencia del individuo toma en cuenta el bien colectivo del que disfrutan los demás, así como su propio consumo personal. Esta hipótesis altruista no implica irracionalidad ni tendencia alguna a opciones incoherentes con la máxima satisfacción de los valores o preferencias del individuo. El altruismo tampoco pone en cuestión las tasas marginales de sustitución —normalmente decrecientes— entre un par cualquiera de bienes u objetivos. A medida que se logra mayor porcentaje de determinado bien u objetivo (egoísta o altruista), en igualdad de circunstancias, disminuirá el grado en que se renuncie a otros bienes u objetivos (egoístas o altruistas) para lograr más cantidad de ese bien u objetivo.

Un individuo altruista y racional como el que hemos descrito no hará ninguna contribución voluntaria importante para lograr un bien colectivo en beneficio de un grupo numeroso. El motivo es que, dentro de un grupo lo bastante numeroso, la aportación del individuo sólo representa una pequeña y casi imperceptible diferencia en la suma del bien colectivo que el grupo obtiene. Al mismo tiempo, además, cada aportación reduce dólar a dólar el volumen de consumo personal y de beneficencia privada, y las tasas marginales de sustitución que van disminuyendo convierten estos sacrificios en algo cada vez más oneroso. Como mecanismo de compensación, en los grupos numerosos el altruista racional aporta voluntariamente poco o nada a la obtención de un bien colectivo.

Por contrario que sea a la noción de racionalidad característica del sentido común, formularemos ahora el supues-

biernos, grupos de presión o cárteles, a no ser que los individuos los apoyen por alguna razón *distinta* de los beneficios colectivos que proporcionan. Por supuesto, los gobiernos existen en casi todas partes, y con frecuencia también hay grupos de presión o cárteles. Si el razonamiento es correcto hasta ahora, de ello se sigue que la existencia de los gobiernos y de las otras organizaciones se justifica por algo *distinto* a los bienes colectivos que proporcionan.⁴

En el caso de los gobiernos, la respuesta fue explicada antes de que se escribiese *The Logic of Collective Action*: los gobiernos están obviamente respaldados por la obligatoriedad de los impuestos. A veces la oposición a dicha obligatoriedad es escasa, acaso porque mucha gente comprende de manera intuitiva que los bienes públicos no podrían venderse en el mercado, ni financiarse por un mecanismo voluntario. Como ya hemos dicho, cada individuo obtiene sólo una mínima participación en los servicios gubernamentales que ha pagado, y, en cualquier caso, conseguirá el nivel de servicio que haya sido proporcionado por los demás.

En el caso de las organizaciones que brindan bienes colectivos a sus grupos a través de una acción política o comercial, la respuesta no ha sido obvia, pero no es menos tajante. Las organizaciones de este tipo —por lo menos cuando representan grandes grupos— tampoco reciben apoyo debido a los bienes colectivos que proveen, sino porque han tenido la suerte de encontrar lo que he llamado *incentivos selectivos*. Un incentivo selectivo es el que se aplica selectivamente a los individuos según contribuyan o no a procurar el bien colectivo.

Los incentivos selectivos pueden ser negativos o positivos. Puede tratarse, por ejemplo, de una pérdida o de un castigo impuesto únicamente a quienes *no* ayudan a proporcionar el bien colectivo. Como es natural, el pago de los impuestos se consigue con la ayuda de incentivos selectivos negativos, dado que quienes no pagan sus impuestos deben someterse al mismo tiempo a la exacción fiscal y a una penalización. El tipo de grupo organizado de intereses mejor conocido en las sociedades democráticas modernas —el sindicato— también suele ser respaldado en parte a través de incentivos selectivos negativos. La mayoría de las cuotas que perciben los sindicatos más fuertes se obtienen a través de convenios de sindicación obligatoria, que convierten el pago de cuotas en algo más o menos coactivo y automático. A menudo existen también acuerdos informales que producen el mismo efecto. David McDonald, ex presidente del sindicato metalúrgico

to concreto según el cual el altruista no obtiene satisfacción en que los demás consigan mejores resultados observables, sino de los sacrificios que él realice en beneficio de los otros. Basándonos en este supuesto, podemos garantizar un suministro voluntario de bienes colectivos, incluso en los grupos más numerosos. En tal caso, cada dólar de consumo personal que se sacrifica puede conllevar una significativa contrapartida en satisfacción moral, y pierde toda relevancia el hecho de que los sacrificios personales considerables provoquen un cambio escaso o incluso imperceptible en el nivel del bien público conseguido. Aunque este último altruismo, participativo o «kantiano», no suele ser la forma acostumbrada de altruismo, creo que se da en la realidad, y ayuda a explicar algunas observaciones de aportación voluntaria a grupos numerosos. (Otra posibilidad adicional es que el altruista esté orientado hacia los resultados, pero descuide los niveles observables de bien público, limitándose a suponer que los sacrificios en su consumo personal aumentan la utilidad que obtienen los demás de un modo que justifica su sacrificio personal.) La lectura de Howard Margolis, *Selfishness, Altruism and Rationality*. Cambridge: At the University Press, 1982, ha servido para aclarar lo que pienso a este respecto.

4. Esta tesis no se puede aplicar a los pequeños grupos, sobre los cuales hablaremos más tarde, en este mismo trabajo.

United Steel Workers of America, explica uno de estos acuerdos. Se trataba, afirma McDonald, de una técnica «que llamábamos... educación visual, un título altisonante para una práctica que se podría designar con mucha mayor precisión como piquetes de cuotas. Funcionaba con gran sencillez. Un grupo de miembros que pagaban la cuota, seleccionados por el director del distrito (generalmente, más por su corpulencia que por su tacto), se colocaban a la puerta de la fábrica, con una palanca de hierro o un bate de béisbol en las manos, y se encaraban con cada trabajador que se incorporaba a su turno».⁵

Como nos muestra el ejemplo de los «piquetes de cuotas» de McDonald, la acción de piquetes durante las huelgas es otro incentivo selectivo negativo que a veces necesitan los sindicatos. Si bien en las industrias que tienen sindicatos consolidados y estables la acción de los piquetes suele ser pacífica, es evidente para todos que ello se debe a la capacidad del sindicato para cerrar una empresa contra la cual ha convocado una huelga. La fase inicial de la sindicalización supone, a menudo, el empleo de la violencia por parte de los sindicatos y de los patronos y trabajadores que se oponen a la sindicalización.⁶

Algunos opositores de los sindicatos aducen que, como muchos de sus miembros sólo se agremian por los métodos que describe McDonald, o por los acuerdos de sindicación obligatoria desde el punto de vista legal, la mayoría de los trabajadores no quieren ingresar en un sindicato. La ley Taft-Hartley dispuso que debían celebrarse elecciones imparciales y supervisadas por el gobierno para determinar si los trabajadores deseaban, de hecho, pertenecer a un sindicato. Como indica la lógica del bien colectivo que hemos expuesto antes, los mismos trabajadores, que debían ser coaccionados para que pagasen las cuotas sindicales, votaron a favor de los sindicatos con cuotas obligatorias (y generalmente constituían una mayoría abrumadora), de manera que esta disposición de la ley Taft-Hartley pronto fue abandonada por ineficaz.⁷ Los trabajadores que —en tanto que individuos— trataban de evitar el pago de las cuotas sindicales al mismo tiempo que votaban a favor de obligarse a sí mismos a pagarlas, no se diferencian de los

5. David J. McDonald, *Union Man*, Dutton, Nueva York, 1969, p. 121, citado por William A. Gamson, *The Strategy of Social Protest*, Dorsey Press, Homewood, Ill., 1975, p. 68.

6. Las referencias a la frecuentemente violenta interacción que se produjo entre patronos y empleados en las fases iniciales del sindicalismo no deben ocultar la «sindicalización» consensual e informal que, a veces, sucede por iniciativa de los patronos. Esta clase de organización del factor trabajo, o de acuerdo entre las partes, surge porque algunos tipos de producción exigen que los trabajadores colaboren de una manera efectiva. En tal caso, quizá el patrono considere provechoso estimular el espíritu de equipo y la interacción social de los empleados. Los seminarios para el personal y las reuniones de grupos de trabajo, las publicaciones informativas dirigidas a los empleados, los equipos deportivos formados por el personal y apoyados por la empresa, las fiestas entre compañeros de oficina pagadas por la empresa y otros factores similares se explican en parte gracias a esto. En las empresas que mantengan una misma plantilla durante cierto tiempo, las redes de interacción entre los empleados, que el patrono haya creado para estimular una cooperación efectiva en el trabajo, pueden transformarse en acuerdos informales —o incluso sindicatos— entre los trabajadores, y obligar de manera tácita o abierta a que el patrono trate a sus empleados como si éstos formasen un grupo «cartelizado». No es probable que se produzca tal evolución cuando los empleados son, por ejemplo, jornaleros que trabajan por días o bien colaboradores externos, pero, cuando es importante que haya pautas estables de cooperación activa para la producción, el patrono —gracias a la producción adicional que provoca esta cooperación— puede ganar más de lo que pierde debido a la cartelización informal o formal que haya contribuido a crear. La evolución de este tipo de sindicalización informal implica que existe una organización de la fuerza laboral con mayores dimensiones de lo que indican las estadísticas, y que las diferencias entre algunas empresas ostensiblemente desprovistas de organización y las empresas sindicalizadas no son tan notables como podría creerse superficialmente.

7. *The Logic*, p. 85.

contribuyentes que votan por un alto nivel de imposición fiscal, pero tratan de eludir sus impuestos personales. De acuerdo con la misma lógica, numerosas asociaciones profesionales también consiguen miembros apelando a una coacción encubierta o explícita (por ejemplo, los abogados en los estados norteamericanos que exigen colegiación obligatoria). Muy diversos tipos de grupos de presión y de cárteles actúan de igual forma. Por ejemplo, algunas de las aportaciones que efectúan los directivos de una empresa a los políticos útiles para dicha corporación, también son consecuencia de una forma sutil de coacción.⁸

Los incentivos selectivos positivos, aunque se olvidan con facilidad, también son frecuentes, como lo demuestran diversos ejemplos que aparecen en *The Logic*.⁹ Las organizaciones agrarias norteamericanas brindan un ejemplo arquetípico. Muchos miembros de las organizaciones agrarias más poderosas forman parte de ellas porque sus cuotas se deducen automáticamente de los «dividendos de patronato» de las cooperativas rurales, o están incluidas en las primas que pagan a las compañías de seguros mutuos vinculadas a sus organizaciones. Existen muchas asociaciones con clientes urbanos que brindan incentivos selectivos del mismo tipo, en forma de políticas de seguros, publicaciones, tarifas aéreas para viajes en grupo y otros bienes privados que sólo están a disposición de sus miembros. Las reivindicaciones sindicales suelen ofrecer también incentivos selectivos, dado que las peticiones planteadas por los miembros activos son las que a menudo atraen el máximo de atención. La simbiosis entre el poder político de una organización que ejerce su influjo sobre las instituciones y las organizaciones empresariales vinculadas a ella logra con frecuencia beneficios fiscales o de otras clases para la entidad empresarial. Por otro lado, la publicidad y el resto de la información que fluye del sector político de un movimiento a menudo dan origen a pautas de preferencia o de confianza que hacen más remuneradoras las actividades empresariales del movimiento. Los excedentes que se consiguen de este modo brindan a su vez incentivos selectivos positivos, que ayudan a reclutar participantes en los esfuerzos del grupo de presión.

III. Los pequeños grupos, y en alguna ocasión los grandes grupos «federales» —constituidos por muchos pequeños grupos de miembros socialmente interactivos—, poseen una fuente adicional de incentivos selectivos, tanto negativos como positivos. Sin la menor duda, la mayoría de la gente aprecia el compañerismo y el respeto de aquellos con quienes trata. En las sociedades modernas, el confinamiento en soledad es, después de la infrecuente pena de muerte, el castigo legal más grave. La censura, o incluso el ostracismo, aplicados a quienes no comparten las obligaciones de la acción colectiva, pueden convertirse a veces en un incentivo selectivo de importancia. Nos dan un ejemplo extremo de ello los sindicalistas británicos cuando se niegan a hablar con sus colegas poco cooperativos, «enviándolos a paseo». De igual modo, los miembros de un grupo social-

8. Esto, a su vez, significa que a veces las grandes empresas pueden constituir por sí solas toda una combinación política con un notable poder de presión. Acerca de las aportaciones empresariales que no son del todo gratuitas, véase J. Patrick Wright, *On a Clear Day You Can See General Motors*. Wright Enterprise, Grosse Point, Mich., 1979, pp. 69-70.

9. *The Logic*, pp. 132-167.

mente interactivo que busca un bien colectivo pueden conceder distinciones u honores especiales a quienes sobresalgan por sus sacrificios en favor del grupo, brindándoles así un incentivo selectivo positivo. Puesto que, aparentemente, la mayoría de las personas prefieren estar en compañía de alguien que piense de manera más o menos parecida, y que sea agradable y respetable, y con frecuencia prefieren vincularse con aquellos a quienes admiran, les parecerá muy fácil desdeñar a los que se evaden de la acción colectiva, y apoyar a quienes se empeñan en ella.

Los incentivos selectivos sociales pueden ser poderosos y nada claros, pero sólo se pueden aplicar en determinadas situaciones. Como ya hemos indicado, no pueden usarse demasiado en los grupos numerosos, excepto en los casos en que grandes grupos forman federaciones de otros más pequeños capaces de mantener una interacción social. No es viable organizar a la mayoría de los grupos numerosos que necesitan un bien colectivo de manera que constituyan pequeños subgrupos interactivos, ya que la mayoría de las personas carece del tiempo necesario para relacionarse con gran número de amigos y conocidos.

La disponibilidad de los incentivos selectivos sociales también está limitada por la heterogeneidad social de algunos de los grupos o categorías que se beneficiarán de un bien colectivo. La observación cotidiana nos revela que la mayoría de los grupos socialmente interactivos son bastante homogéneos, y que muchas personas rehúsan entablar una interacción social amplia con los sujetos a quienes atribuyen un estatus inferior o unos gustos muy diferentes. Incluso los intelectuales bohemios y otros grupos no conformistas a menudo están constituidos por individuos semejantes entre sí, por mucho que difieran del resto de la sociedad. Puesto que algunas de las categorías de individuos que se beneficiarían de un bien colectivo son socialmente heterogéneas, a veces no puede ponerse en práctica la interacción social necesaria para que existan los incentivos selectivos, aunque el número de individuos implicados sea reducido.

Otro problema que se plantea para organizar y mantener grupos socialmente heterogéneos es que parece menos probable que éstos se pongan de acuerdo acerca de la naturaleza exacta del bien colectivo del cual se trate, o sobre qué cantidad vale la pena adquirir. Todos los argumentos que muestran la dificultad de la acción colectiva, y que hemos enumerado hasta ahora en este trabajo, continúan teniendo validez aunque haya una perfecta coincidencia sobre el bien colectivo que se desea, la cantidad de él que se quiere y la mejor manera de conseguirlo. Si algún factor, como por ejemplo la heterogeneidad social, reduce el consenso, la acción colectiva se vuelve cada vez menos probable. Y si pese a todo existe una acción colectiva, tiene el costo adicional de conciliar y arbitrar las diferentes opiniones, sobre todo para los dirigentes de la organización o de la asociación de intereses en cuestión. La situación se muestra ligeramente distinta en los grupos muy pequeños, de los cuales nos ocuparemos brevemente.

En estos grupos las diferencias de opinión pueden brindar a veces una especie de incentivo para unirse a una organización que busque un bien colectivo, ya que unirse a ella quizá permita al individuo ejercer un influjo significativo sobre la política de la organización y sobre la naturaleza del bien colectivo que obtenga. Esta consideración, em-

pero, no se aplica a grupos lo bastante amplios como para que un único individuo no pueda aspirar a influir sobre el resultado del conjunto.

La coincidencia de criterios es especialmente difícil cuando están en juego bienes colectivos debido a las peculiares características de tales bienes. Éstos, si existen, benefician a todos los miembros de un grupo o de una categoría. Además, todos los que integren el grupo en cuestión lograrán juntos más o menos el mismo porcentaje del bien colectivo, y todos tendrán que aceptar el nivel y el tipo de bien público que se ofrezca. Un país sólo puede tener una política exterior y una política de defensa, por diversas que sean las preferencias y las rentas de sus ciudadanos, y (salvo en el caso tan difícil de lograr un «equilibrio Lindahl»)¹⁰ dentro de un país no habrá acuerdo sobre cuánto se debe gastar para llevar a cabo la política exterior y de defensa. Esto nos recuerda los argumentos a favor de la «equivalencia fiscal»,¹¹ y los rigurosos modelos de la «segregación óptima»¹² y el «federalismo fiscal».¹³ Una clientela heterogénea, que manifieste diferentes demandas de bienes colectivos, puede plantear un problema aún mayor a las asociaciones privadas, que no sólo deben hacer frente a los desacuerdos, sino también encontrar incentivos selectivos tan fuertes como para retener a los clientes insatisfechos.

En pocas palabras: los animadores políticos que tratan de organizar la acción colectiva tendrán más posibilidades de éxito si se esfuerzan por reunir grupos relativamente homogéneos. Los dirigentes políticos cuya tarea consista en conservar la acción organizada o concertada también habrán de apelar al adoctrinamiento y a reclutar con criterio selectivo para aumentar la homogeneidad de sus grupos clientes. Esto es así, en parte, porque los incentivos selectivos sociales suelen estar más disponibles en los grupos que disfrutan de una mayor homogeneidad, y en parte, porque la homogeneidad ayudará a lograr la coincidencia de opiniones.

IV. Considerados en sí mismos, la información y los cálculos acerca de un bien colectivo a menudo representan un bien colectivo. Pensemos en un miembro típico de una gran organización, que está tratando de decidir cuánto tiempo va a dedicar a estudiar la política o el liderazgo característicos de la organización. Cuanto más tiempo dedique al asunto, más probable será que respalde y defienda una política y un liderazgo eficaces

10. Erik Lindahl, «Just Taxation—A Positive Solution», en Richard Musgrave y Alan T. Peacock, eds., *Classics in the Theory of Public Finance*, Macmillan, Londres, 1958, pp. 168-177 y 214-233. En un equilibrio, según Lindahl, a cada una de las partes en cuestión se le carga un valor impositivo, en las unidades marginales del bien público, igual al valor que cada una atribuye a una unidad marginal de dicho bien. Al aplicarse esto, incluso aquellas partes que efectúen una valoración muy diferente del bien colectivo querrán la misma cantidad. Nos llevaría muy lejos examinar ahora la voluminosa bibliografía que se ha dedicado a esta cuestión, pero quizá resulte de utilidad para los no especialistas señalar que, en la mayoría de las situaciones en que las partes en cuestión prevén un gravamen como el de Lindahl, se verán estimuladas a ocultar su auténtica valoración del bien colectivo, ya que obtendrían cualquier volumen de éste siempre que su valor fiscal fuese reducido. Hay una interesante bibliografía que se refiere a métodos relativamente sutiles que podrían estimular a los individuos para que revelasen su verdadera valoración de los bienes públicos, con lo que se lograrían equilibrios Lindahl. Sin embargo, la mayoría de estos métodos están muy lejos de ser aplicables en la práctica.

11. Véase mi artículo «The Principle of "Fiscal Equivalence"», *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 59, mayo 1969, pp. 479-487.

12. Véase un ejemplo importante en Martin C. McGuire, «Group Segregation and Optimal Jurisdictions», *Journal of Political Economy*, 82, 1974, pp. 112-132.

13. Véase sobre todo Wallace Oates, *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Nueva York, 1972.

para la organización. Sin embargo, el miembro típico sólo conseguirá una pequeña participación en los beneficios resultantes de esas políticas y ese liderazgo más efectivos. En conjunto, los demás miembros conseguirán casi todas las ventajas, de manera que el miembro individual carece de incentivo para dedicar demasiado tiempo a investigar los hechos y a pensar sobre la organización, actividades que redundarían en interés del grupo. A todos los miembros del grupo les convendría ser obligados a invertir más tiempo en averiguar a favor de qué habría que votar para que la organización defendiese mejor sus intereses. Esto se hace especialmente evidente en el caso del votante típico en las elecciones nacionales de un gran país. El beneficio que representará para ese votante estudiar los programas y los candidatos hasta que tenga claro cuál es el voto que verdaderamente le favorecerá, está dado por la diferencia de valor que represente para el individuo un resultado electoral «correcto», comparado con un resultado «equivocado», *multiplicado por la probabilidad de que un cambio en el voto de dicho individuo modifique el resultado de la elección*. Dado que la probabilidad de que el votante típico cambie el resultado de la elección es enormemente pequeña, ese ciudadano suele mostrarse «racionalmente ignorante» sobre los asuntos públicos.¹⁴ Con frecuencia, empero, la información acerca de los asuntos públicos resulta tan interesante o entretenida que vale la pena recibirla únicamente por eso. Esto parece ser la fuente más importante de excepciones a la generalización según la cual los ciudadanos *típicos* son racionalmente ignorantes de los asuntos públicos.

Los individuos que ejercen ciertas actividades específicas pueden recibir una recompensa muy considerable en bienes privados, si adquieren un conocimiento excepcional de los bienes públicos. Los políticos, los integrantes de los grupos de presión, los periodistas y los científicos sociales, por ejemplo, pueden ganar más dinero, poder o prestigio gracias a su conocimiento de tal o cual asunto público. En alguna ocasión, un conocimiento excepcional de la política de la administración pública genera cuantiosos beneficios a través de las bolsas de valores o de otros mercados. Al mismo tiempo, el ciudadano típico se encontrará con que su renta y sus posibilidades vitales no mejorarán debido a un meticuloso estudio de las cuestiones públicas o de algún bien colectivo en particular.

A su vez, el limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficacia de los grupos de presión. Si todos los ciudadanos hubiesen obtenido y asimilado la información pertinente, no los influiría la publicidad u otros medios de persuasión. Con ciudadanos perfectamente informados, los cargos gubernamentales electivos no estarían sometidos a los halagos de los integrantes de los grupos de presión, ya que los votantes sabrían cuándo se traicionan sus intereses y, en la elección siguiente, el representante infiel resultaría derrotado. Así como los grupos de presión proporcionan bienes colectivos a los grupos de intereses especiales, el conocimiento imperfecto que poseen los ciudadanos explica su eficacia. Y este último fenómeno se justifica, básicamente, porque la información y el debate sobre los bienes colectivos es también un bien colectivo.

14. Acerca de la limitada información que cabe esperar que posean los votantes, véase la obra clásica de Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Harper, Nueva York, 1957.

Este hecho —que los bienes de la instrucción individual acerca de los bienes públicos suelen estar dispersos por todo un grupo o una nación, y no concentrados en el individuo que asume los costos de instruirse— explica también muchos otros fenómenos. Por ejemplo, el criterio «hombre muerde a perro» acerca de lo que se convierte en noticia. Si se vieran los informativos de la televisión o se leyese los periódicos únicamente para obtener la información más importante sobre las cuestiones públicas, se ignorarían acontecimientos aberrantes de escasa trascendencia, y se destacarían las pautas típicas de importancia cuantitativa. En cambio, cuando para la mayoría de las personas las noticias son fundamentalmente una alternativa a otras formas de diversión o entretenimiento, hay una demanda de rarezas sorprendentes y de temas de interés humano. Igualmente, los medios de comunicación cubren de manera completa los acontecimientos que se desarrollan de una forma impredecible o los escándalos amorios de los personajes públicos, pero las complejidades de la política económica o los análisis cuantitativos de los problemas públicos reciben una atención mínima. Los funcionarios públicos, que a menudo se muestran capaces de medrar sin dar a los ciudadanos la justa contrapartida por sus impuestos, pueden cometer un error excepcional si llevan a cabo una huelga lo suficientemente secundada como para convertirse en noticia. Las declaraciones extravagantes, las protestas pintorescas y las manifestaciones salvajes que ofenden a la mayor parte de la opinión pública —sobre la cual pretenden influir—, también se explican de este modo: constituyen noticias divertidas, y así llaman la atención sobre intereses y asuntos que, de otro modo, serían ignorados. Incluso ciertos actos aislados de terrorismo, calificados de «carentes de sentido», podrían explicarse desde esta perspectiva como un medio eficaz para lograr que se fije en ellos la atención de un público que, de otro modo, permanecería racionalmente ignorante al respecto.

Este argumento nos ayuda también a comprender algunas incoherencias aparentes en la conducta de las modernas democracias. En las grandes democracias desarrolladas, los diversos tipos de impuesto sobre la renta son progresivos, mientras que es muy frecuente que las deducciones máximas se apliquen a la minoría de contribuyentes más acaudalados. Puesto que ambos fenómenos son consecuencia de las mismas instituciones democráticas, ¿por qué no poseen idéntica incidencia? Opino que la progresión del impuesto sobre la renta es un asunto muy relevante y provoca tal controversia política que buena parte del electorado lo conoce, y por lo tanto, consideraciones de carácter populista y mayoritario dictan un grado apreciable de progresividad. En cambio, los detalles de las leyes fiscales son conocidos por bastante menos gente, y reflejan a menudo los intereses de un pequeño número de contribuyentes, organizados y —por lo general— más prósperos. Diversas democracias desarrolladas han adoptado de manera semejante programas del tipo Medicare y Medicaid, obviamente inspirados en la preocupación por el costo de la asistencia médica para quienes reciben rentas bajas o medias. No obstante, estos programas se han llevado a la práctica o se han administrado de una forma que ha provocado grandes incrementos en los ingresos de los médicos más conocidos y de otros profesionales de la sanidad. Una vez más, estas consecuencias contradictorias parecen explicarse porque las opciones más notables y controvertidas de las políticas globales llegan a ser conocidas por las mayorías que consumen atención sanitaria, mientras que las

numerosas elecciones más pequeñas —necesarias para llevar a la práctica estos programas asistenciales— están bajo el influjo básico de una minoría de proveedores organizados de cuidados sanitarios.

El hecho de que el individuo típico no tenga un incentivo para invertir demasiado tiempo en estudiar muchas de las elecciones relacionadas con los bienes colectivos explica asimismo otras aportaciones individuales (inexplicables, si no se tiene en cuenta esto) dirigidas a la consecución de bienes colectivos. La lógica de la acción colectiva que se ha descrito en este trabajo no es algo que resulte inmediatamente evidente a quienes nunca la hayan estudiado. Si fuese algo evidente a primera vista, el argumento con que se inició este trabajo no resultaría en absoluto paradójico, y los estudiosos a los que se explica dicho argumento no reaccionarían al principio con escepticismo.¹⁵ Sin ninguna duda, las consecuencias prácticas que tiene esta lógica para las opciones que realice el individuo a menudo fueron detectadas antes de que tal lógica quedase plasmada por escrito, pero ello no significa que siempre hayan sido comprendidas, ni siquiera a nivel intuitivo y práctico. En especial, cuando los costos de las aportaciones individuales a la acción colectiva son muy reducidos, el individuo tiene escasos incentivos para investigar si vale la pena o no efectuar dicha aportación, o incluso ejercer la intuición. Si el individuo sabe que el costo de su aportación a la acción colectiva en interés de un grupo del cual él forma parte es prácticamente inapreciable, desde un punto de vista racional cabe que no se tome la molestia de considerar si lo que gana es aún más inapreciable. Esto sucede, especialmente, cuando la cuantía de las ganancias y las políticas que las maximizarían son cuestiones acerca de las cuales no se justificaría una investigación.

Este examen de los costos y las ventajas de efectuar un cálculo acerca de los bienes públicos lleva a la comprobable predicción de que las aportaciones voluntarias a la obtención de bienes colectivos para grupos numerosos sin incentivos selectivos se producirá a menudo cuando los costos de las contribuciones individuales resultan de escasa importancia, pero por lo general *no* se producirán cuando esos costos sean elevados. En otras palabras, cuando los costos de la acción individual para obtener un bien colectivo deseado son muy reducidos, la consecuencia es indefinida: unas veces se produce un resultado, y otras el contrario. Sin embargo, cuando los costos crecen, desaparece dicha indefinición. Por lo tanto, debemos establecer que hay bastantes personas dispuestas a dedicar un momento de su tiempo a firmar peticiones en favor de determinadas causas, a expresar sus opiniones a lo largo de una discusión o a votar por el candidato o el partido que prefieran. De igual modo, si la tesis que aquí defendemos es correcta, no encontraríamos demasiados casos en los que los individuos aporten voluntariamente grandes recursos, año tras año, para obtener un bien colectivo que beneficie al grupo numeroso del cual forman parte. Antes de invertir una gran cantidad de dinero o de tiempo y, en especial, antes de hacerlo repetidamente, el individuo racional reflexionará acerca de qué va a lograr mediante ese considerable sacrificio. Si se trata de un típico individuo miembro

15. Le debo a Russell Hardin el haberme llamado la atención sobre este punto. Véase un magnífico y riguroso análisis de todo el tema de la acción colectiva en la obra de Hardin, *Collective Action*, Johns Hopkins University Press for Resources of the Future, Baltimore, 1982.

de un grupo numeroso que se beneficiará de un bien colectivo, su contribución no representará una diferencia perceptible en la cantidad de recursos aportados. La teoría que aquí sostenemos es que dichas contribuciones se vuelven menos probables a medida que es más elevada la contribución global en cuestión.¹⁶

V. Incluso en el caso de que las aportaciones sean lo bastante costosas como para provocar un cálculo racional, sigue habiendo un conjunto de circunstancias en el cual la acción colectiva puede producirse sin que existan incentivos selectivos. Este conjunto de circunstancias resulta evidente cuando pensamos en situaciones en las que sólo unos cuantos individuos o empresas se benefician de una acción colectiva. Supongamos que dos empresas del mismo tamaño cubren un sector industrial determinado sin que pueda sumárseles otra. Un precio más elevado del producto que fabrican beneficiará a ambas empresas y, asimismo, la legislación favorable al sector industrial en cuestión ayudará a las dos empresas. Un precio mayor y una legislación favorable, en consecuencia, son bienes colectivos para este sector en situación de oligopolio, aunque en el grupo sólo haya dos miembros que se beneficien de esos bienes. Como es obvio, cada una de las empresas oligopólicas —si restringe la producción para elevar el precio de sus artículos, o si presiona para conseguir una legislación favorable al sector— logrará aproximadamente la mitad del beneficio. Y la proporción costo-beneficio de la acción en interés común resultará a menudo tan favorable que, aunque una de las empresas asuma el costo total de la acción y logre sólo la mitad de sus beneficios, seguirá siéndole provechoso actuar en interés común. Si el grupo que aprovechará la acción colectiva es lo suficientemente pequeño y la proporción costo-beneficio de esa acción es lo bastante favorable, puede darse una acción calculada en interés colectivo, aunque no existan incentivos selectivos.

Cuando sólo unos cuantos miembros componen el grupo, también es posible que negocien entre sí y acuerden una determinada acción colectiva. En tal caso, la acción de cada uno de ellos ejerce un efecto perceptible sobre los intereses y el curso de acción que sigan los demás, de manera que todos tienen un incentivo para actuar estratégicamente, es decir, de que tomen en cuenta el efecto de las opciones individuales sobre las opciones de los demás. Esta interdependencia entre las distintas empresas o personas que constituyen el grupo puede darles un incentivo para negociar mutuamente en beneficio recíproco. En realidad, si los costos de la negociación son escasos, para continuar negociando entre sí será necesario maximizar las ganancias del grupo hasta lograr lo que llamaremos un *resultado óptimo de grupo* (o lo que los economistas denominan a veces un «óptimo de Pareto»). Una manera en que las dos empresas antes mencionadas pueden obtener ese resultado es acordando que cada una de ellas se encargue de la mitad de los costos de la acción colectiva. En consecuencia, cada empresa soportará la mitad del cos-

16. Existe otra perspectiva que avanza en la misma dirección. Piénsese en los individuos que obtienen placer al participar en esfuerzos para la obtención de un bien colectivo como si se tratase de un consumo ordinario, cosa que sucede en el caso de los altruistas participativos (descritos en la nota 3 de este artículo). Si los costos de la acción colectiva son de escasa importancia para el individuo, no es posible que los costos de consumir el placer de la participación o de satisfacer el impulso moral de ser un participante impidan la acción colectiva. Sin embargo, debido a las tasas marginales de sustitución decrecientes, el grado de acción colectiva causado por estas motivaciones irá disminuyendo a medida que aumente su precio.

to de dicha acción en interés común, y recibirá la mitad de los beneficios. Por lo tanto, habrá un incentivo para continuar la acción en interés colectivo hasta que se maximicen las ganancias globales de la acción colectiva. En toda negociación, sin embargo, cada una de las partes tiene el incentivo de buscar para sí misma el máximo porcentaje de las ganancias del grupo, y también suele darse un incentivo para amenazar con el bloqueo o sabotaje la acción colectiva —es decir, «endurecerse»— si no se consigue el porcentaje deseado de esas ganancias. Por lo tanto, es muy posible que la negociación no logre un resultado óptimo de grupo, y quizá tampoco permita alcanzar un mínimo acuerdo sobre una acción colectiva determinada. Como explico en otro sitio,¹⁷ la consecuencia de todo esto es que a menudo los «pequeños» grupos se dedican a una acción colectiva sin que existan incentivos selectivos. En determinados grupos pequeños («grupos privilegiados») se presume, de hecho, que se conseguirá parte del bien colectivo. A pesar de ello, la acción colectiva resulta problemática, incluso en las circunstancias más favorables, y en cada caso particular los resultados son imposibles de determinar.

Aunque algunos aspectos de la cuestión resulten complejos e indeterminados, la esencia de la relación entre el tamaño del grupo que se beneficiará con la acción colectiva y el grado de dicha acción es algo sumamente sencillo, pero no siempre se entiende con suficiente precisión. Examinemos una vez más a nuestras dos empresas, y supongamos que *no* han alcanzado ningún acuerdo para maximizar sus ganancias globales o para coordinar de algún modo sus acciones. Cada empresa continuará obteniendo la mitad de las ganancias de cualquier acción que se efectúe en interés del grupo, y así poseerá un incentivo considerable para actuar, aunque sea de manera unilateral. Por supuesto, también existe una *economía externa de grupo*, o beneficio para el grupo —que se eleva al 50 %—, por el cual la empresa que actúa unilateralmente no se ve compensada, de modo que la conducta unilateral no logra un resultado óptimo de grupo.¹⁸ Supongamos ahora

17. *The Logic*, pp. 5-65.

18. El supuesto de que hay dos empresas que conceden igual valor al bien colectivo es útil para la exposición, pero a menudo no constituirá una descripción realista. En el caso, mucho más corriente, en que las partes atribuyen al bien público una valoración distinta, la que otorgue a este bien un valor absoluto superior se hallará en clara desventaja. Cuando suministre la cantidad de bien colectivo que considera óptima para sí misma, las otras partes se verán estimuladas a aprovecharse de esta cantidad y no dar nada por ellas. Lo contrario, no obstante, no es cierto. La parte más amplia carga con todo el peso del bien colectivo. (La parte que atribuye más valor al bien colectivo tiene la opción de tratar de obligar a los demás a compartir su costo negándose a compartirlo, pero esto también representa una desventaja en la negociación, porque con esta acción perderá más que aquellos con los cuales está negociando.) Por lo tanto, un análisis completo de la probabilidad de la acción colectiva debe tener en cuenta los tamaños o valoraciones relativos del bien colectivo para las partes implicadas, así como el tamaño del grupo. Véase en la nota siguiente las referencias a «la explotación del grande por los pequeños», y otras consecuencias de las valoraciones intragrupalas que se dan en la valoración de los bienes colectivos.

Si la parte más grande no se hace cargo de todo, y ambas empresas suministran una parte del bien colectivo de acuerdo con los supuestos de Cournot, ambas manifestarán entonces una tendencia a ser exactamente del mismo tamaño, como en el ejemplo que figura en el texto. Supongamos que cada empresa tiene que pagar el mismo precio por cada unidad del bien colectivo, y que poseen idénticas funciones productivas para cualquier bien privado que produzcan. De acuerdo con la definición de un bien puramente colectivo, ambas deben recibir el mismo volumen de éste, y, por lo tanto, sólo pueden hallarse en equilibrio de acuerdo con los supuestos Cournot, en el caso de que las curvas correspondientes a cada una de ellas posean la misma inclinación en el punto relevante. En otras palabras, las curvas que describen la producción resultante de cada combinación de *inputs* de bien privado y de bien público, para cada una de las empresas, deben tener la misma inclinación si las dos empresas que disfrutan del mismo volumen de bien colectivo están adquiriendo parte de él al mismo tiempo. De acuerdo con mis supuestos de idéntica función productiva e idéntico precio de los factores de producción, ambas empresas deben tener exactamente el mismo tamaño o producción.

que compitiese en el sector una tercera empresa del mismo tamaño: la economía externa de grupo se elevaría a dos tercios, y la empresa individual sólo obtendría un tercio del beneficio provocado por la acción independiente que llevase a cabo en interés del grupo. Por supuesto, si hubiese un centenar de empresas en tales condiciones, la economía externa del grupo sería del 99 %, y la empresa individual no conseguiría más que el 1 % de las ganancias correspondientes a su acción en favor del grupo. Obviamente, cuando llegamos a grandes grupos que se cuentan por miles o millones de miembros, el incentivo para una conducta orientada hacia el beneficio del grupo —con ausencia de incentivos selectivos— se vuelve muy insignificante.

Por atípico que pueda parecer este ejemplo de empresas de igual tamaño, permite que se manifieste de modo intuitivo un principio general: en igualdad de circunstancias, cuanto mayor sea la cantidad de individuos o empresas que se beneficien de un bien colectivo, menor será el porcentaje de ganancias obtenidas a través de la acción a favor del grupo que le va a corresponder al individuo o empresa que lleva a cabo la acción. Así, en caso de no existir incentivos selectivos, el incentivo de la acción de grupo disminuye a medida que aumenta el tamaño del grupo, de modo que los grandes grupos están menos capacitados que los pequeños para actuar en favor del interés común. Si entra en escena otro individuo o empresa que concede valor al bien colectivo en cuestión, habrá de disminuir el porcentaje de ganancias que pueda recibir cada uno de los que ya están en el grupo. Esto es así independientemente de los tamaños relativos del bien colectivo para el grupo, o del aprecio que éste manifieste por ese bien.

En *The Logic of Collective Action* se demuestra con claridad este principio.¹⁹ El ar-

En el caso de consumidores que compartan un bien colectivo los resultados son igualmente notables. El consumidor que otorga al bien público el máximo valor absoluto soportará el costo total, o bien acabará por tener los dos igual renta. Cuando ambos consumidores obtienen la misma cantidad de un bien colectivo, ambos pueden continuar adquiriéndolo, ciñéndose a un comportamiento Cournot sólo en el caso de que los dos tengan la misma tasa marginal de sustitución entre el bien público y el privado, y, por lo tanto (con funciones de rendimiento y precios idénticos), rentas idénticas. A menos que desde un principio los dos consumidores tengan rentas idénticas, se da una inevitable explotación del grande por el pequeño. Una posibilidad es que el consumidor más rico se haga cargo del costo completo del bien colectivo. La otra posibilidad con ajuste independiente es que el bien público sea tan valioso que las adquisiciones iniciales del consumidor más rico tengan un efecto tan grande sobre la renta como el inicialmente más acaudalado, de manera que ambos compren equilibradamente determinada cantidad del bien colectivo. Con respecto a este punto he aprovechado un intercambio de puntos de vista con mi colega Martín C. McGuire. Véase un razonamiento que sigue líneas afines, y que resulta estimulante y valioso, aunque parcialmente incorrecto, en Ronald Jeremias y Asghar Zardkoobi, «Distributional Implications of Independent Adjustment in an Economy with Public Goods», *Economic Inquiry*, 14, junio 1976, pp. 305-308.

19. El costo C de un bien colectivo es una función del nivel T al cual se suministra, es decir, $C = f(T)$. El valor del bien para el grupo, V_i , no depende sólo de T sino también del «tamaño», S_i , del grupo, el cual depende a su vez de la cantidad de miembros del grupo y del valor que atribuyen al bien en cuestión; $V_i = T S_i$. El valor del bien para el individuo i es V_i , y la «fracción», F_i , del valor del grupo que posee dicho individuo es V_i/V_i , que debe ser igual asimismo a $F_i S_i T$. La ventaja neta, A_i , que el individuo i consigue al adquirir determinado volumen del bien colectivo está representada por el valor de éste menos su costo, es decir, $A_i = V_i - C$, que cambia junto con el nivel de T que obtiene su inversión, de manera que $dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT$.

Como máximo, $dA_i/dT = 0$. Puesto que $V_i = F_i S_i T$ y F_i y S_i son constantes,

$$d(F_i S_i T)/dT - dC/dT = 0$$

$$F_i S_i - dC/dT = 0$$

Esto nos da la cantidad de bien colectivo que comprará un maximizador unilateral. A este factor se le puede conceder un significado desde el punto de vista del sentido común. Puesto que la cantidad óptima se encuentra cuando

$$dA_i/dT = dV_i/dT - dC/dT = 0,$$

gumento en su versión completa pondrá de manifiesto que la suposición de los párrafos precedentes sobre empresas de igual tamaño es innecesaria para la conclusión (aunque ayude, según creo, para obtener una rápida visión intuitiva del problema). Las diferencias de tamaño o, con más precisión, de cantidad que los diferentes individuos o empresas estén dispuestos a pagar para conseguir porcentajes marginales del bien colectivo son de gran importancia y explican fenómenos paradójicos como la «explotación de los grandes por los pequeños»,²⁰ pero resultan esenciales para la tesis de este trabajo.

La cantidad de personas que deben negociar para obtener una cantidad óptima de grupo de un bien colectivo —y, por lo tanto, los costos de la negociación— tiene que aumentar junto con el tamaño del grupo. Esta consideración refuerza el principio que acabamos de formular. En realidad, tanto la observación cotidiana como la lógica de la cuestión indican que —en grupos realmente numerosos— es imposible llevar a cabo una negociación entre todos los miembros para lograr un acuerdo sobre la obtención de un bien colectivo.²¹ Un factor que hemos mencionado antes en este trabajo —que los incentivos selectivos de carácter social sólo están a disposición de los pequeños grupos y (de forma muy relativa) de los grupos numerosos constituidos por la federación de pequeños grupos— también indica que los pequeños son más fáciles de organizar que los numerosos.

La importancia de la argumentación lógica que acabamos de formular puede comprobarse a la perfección si comparamos grupos que obtendrán el mismo beneficio neto gracias a una eventual acción colectiva, en caso de que la lleven a cabo, pero que son de distinto tamaño. Supongamos que un millón de individuos ganarán mil dólares cada uno, o mil millones de dólares en conjunto, si se organizan de manera eficaz y emprenden una acción colectiva que tiene un costo total de cien millones. Si el razonamiento expuesto con anterioridad es correcto, no podrán organizarse ni emprender una acción colectiva

y dado que

$$\begin{aligned} dV_i/dT &= F_i(dV_i/dT) \\ F_i(dV_i/dT) - dC/dT &= 0, \\ F_i(dV_i/dT) &= dC/dT. \end{aligned}$$

Así, la cantidad óptima que obtiene un individuo con respecto al bien colectivo se da cuando la tasa de beneficio para el grupo (dV_i/dT) es mayor que la tasa de incremento de costo (dC/dT) en el mismo porcentaje que el beneficio de grupo supera el beneficio del individuo ($1/F_i = V_i/V_i$). En otras palabras: cuanto menor sea F_i , menos le tocará al individuo, y (en igualdad de condiciones) F_i tiene que disminuir a medida que el grupo se va haciendo más numeroso.

20. *The Logic*, pp. 29-31; y Mancur Olson y Richard Zeckhauser, «An Economic Theory of Alliances», *Review of Economics and Statistics*, 47, agosto 1966, pp. 266-279; y mi introducción a Todd Sandler, ed., *Theory and Structure of International Political Economy*, Westview Press, Boulder, Colo., 1980, pp. 3-16.

21. Entre empresas perfectamente competitivas o entre compradores de automóviles, por ejemplo, no se observa ninguna interacción estratégica. En dichas situaciones nadie encuentra que sus propios intereses u opciones dependan de las opciones que hagan los demás miembros del grupo o del sector industrial, de manera que no existen incentivos para negociar recíprocamente. Un subconjunto lo bastante amplio —si pudiese obtener el bien colectivo de una organización negociadora para ese subconjunto— tendría un incentivo para negociar con los demás integrantes del grupo. Sin embargo, cuando se trata de grupos realmente grandes, el tamaño del subconjunto lo bastante grande para tener un incentivo para negociar es por sí mismo, tan grande que el bien colectivo de la organización negociadora para el subconjunto no podrá conseguirse sin incentivos selectivos. Otra manera de formular la cuestión es decir que los costos de negociación para conseguir la organización negociadora en favor del subconjunto son prohibitivos en sí mismos, de modo que cualquier costo de negociación posterior es irrelevante cuando el tamaño del grupo crece aún más, hasta el punto que se necesita un subconjunto mayor. Esto nos indica que los enfoques referentes a grupos auténticamente grandes o «latentes», que se centran en el tema de los costos de negociación y de la interacción estratégica no llegan a la esencia del asunto.

eficaz sin incentivos colectivos. Supongamos ahora que, aunque se siga manteniendo el beneficio total de mil millones de dólares mediante la acción colectiva, así como el costo global de cien millones, el grupo se componga de cinco grandes empresas o de cinco municipios organizados, cada uno de los cuales ganará doscientos millones. Ni siquiera en un caso como éste la acción colectiva brindaría una certidumbre absoluta, ya que cada uno de los cinco podría aspirar a que los demás aportasen los cien millones, y a ganar el bien colectivo que vale doscientos millones sin que le cueste nada. Sin embargo, es muy probable que se produzca la acción colectiva una vez realizadas determinadas negociaciones. En este caso, cualquiera de los cinco miembros del grupo ganaría cien millones gracias a la obtención del bien colectivo, aunque tuviese que pagar el costo total él solo. Asimismo, los costos de la negociación entre los cinco no serán demasiado grandes, de manera que, tarde o temprano, se llegaría a un acuerdo acerca de la acción colectiva. Las cifras que aparecen en este ejemplo son arbitrarias, pero situaciones semejantes en lo esencial ocurren a menudo en la realidad, y las diferencias entre grupos «pequeños» y «numerosos» pueden ilustrarse mediante una cantidad enorme de ejemplos distintos.

La importancia de este argumento también se manifiesta si se comparan las maneras de funcionar de los grupos de presión o los cárteles dentro de ámbitos de dimensiones muy distintas; por ejemplo, un municipio modesto y un gran país. Dentro de una población, el alcalde o la junta de concejales pueden ser influidos, por ejemplo, por un grupo de peticionarios o por un presupuesto de mil dólares dedicados a ejercer presión. Un sector empresarial determinado puede estar en manos de unas cuantas empresas únicamente, y si la población se encuentra lejos de otros mercados, esas pocas empresas estarán en condiciones de acordar la creación de un cártel. En un gran país, es probable que los recursos necesarios para influir sobre el gobierno de la nación tengan que ser mucho más considerables, y, a menos que las empresas sean gigantescas (cosa que a veces ocurre), tendrán que colaborar muchas de ellas para crear un cártel efectivo. Supongamos ahora que el millón de individuos miembros del grupo numeroso mencionado en el párrafo anterior esté disperso en cien mil poblaciones o ámbitos, de manera que en cada ámbito haya diez, junto con la misma proporción de ciudadanos pertenecientes a las demás categorías que existía con anterioridad. Supongamos también que las proporciones costo-beneficio siguen siendo las mismas, de manera que pueden ganarse mil millones de dólares en el conjunto de los diversos ámbitos, o bien diez mil en cada uno de ellos, y sigue costando cien millones de dólares el conseguirlo en todos los ámbitos, o mil dólares en cada uno de ellos. Ya no parece tan disparatado que en muchos ámbitos haya grupos de diez —o subconjuntos de grupos de esta clase— que aporten los mil dólares necesarios para conseguir que cada individuo gane mil dólares. Comprobamos así que, si todos los demás factores permanecen iguales, los ámbitos pequeños tendrán una acción colectiva per cápita mayor que los grandes.

Las diferencias en la intensidad de preferencia dan pie a un tercer tipo de ilustración del argumento en cuestión. Un reducido número de sujetos muy ansiosos por obtener determinado bien colectivo actuarán con más frecuencia de manera colectiva para conseguirlo que una cantidad mayor de sujetos que tengan la misma voluntad de conjunto. Supongamos que en un caso existen veinticinco individuos, cada uno de los cuales

considera que determinado bien colectivo vale mil dólares, mientras que en otro caso hay cinco mil personas, cada una de las cuales considera que el bien colectivo vale cinco dólares. Como es obvio, la lógica del argumento indica que la acción colectiva será más probable en el primer caso que en el segundo, aunque la demanda conjunta del bien colectivo sea la misma en ambos casos. Sin la menor duda, la gran importancia histórica de los pequeños grupos de fanáticos se explica en parte por esta razón.

VI. La tesis expuesta en este trabajo predice que los grupos que tengan acceso a incentivos selectivos probablemente actuarán con mayor frecuencia de manera colectiva para obtener bienes colectivos que los grupos que no disponen de tales incentivos. Además, es más probable que los grupos más reducidos emprendan una acción colectiva, en comparación con los grupos más numerosos. Las partes empíricas de *The Logic* muestran que en los Estados Unidos esta predicción se ha cumplido. Se necesita efectuar un estudio más profundo antes de afirmar con certeza absoluta que la tesis también se aplica a otros países, pero los rasgos más destacados del panorama organizativo de las demás naciones se ajustan sin duda a dicha teoría. En ningún país importante existen grupos organizados y numerosos que carezcan de incentivos selectivos. Las masas de consumidores no están integradas en organizaciones de consumidores, los millones de contribuyentes, la enorme mayoría de los que poseen rentas relativamente bajas no pertenecen a organizaciones que defiendan a los pobres, y las cantidades a veces muy notables de desempleados carecen de una voz organizada. Estos grupos están tan dispersos, que ninguna organización gubernamental puede imponerse a ellos. En esto se distinguen radicalmente de quienes —por ejemplo, los trabajadores de grandes fábricas o explotaciones mineras— son susceptibles a la coacción mediante piquetes de huelga. Tampoco parece haber ninguna fuente de incentivos selectivos que conceda a los individuos pertenecientes a dichas categorías un incentivo para cooperar con las numerosas personas con las que comparten intereses.²² En cambio, en casi todas partes, el prestigio social de las profesiones intelectuales y la limitada cantidad de personas que las ejercen en cada comunidad ha ayudado a que se organicen. Este proceso de organización de las profesiones también se ha favo-

22. Incluso aquellos grupos o causas que tienen una amplitud y una popularidad tan grandes como para abarcar a casi todos los miembros de la sociedad no están en condiciones de dar lugar a organizaciones demasiado amplias. Piénsese en los grupos que se preocupan por la calidad del medio ambiente. Aunque los ecologistas extremistas son una pequeña minoría, casi todo el mundo está interesado en que haya un medio ambiente saludable. En los Estados Unidos, por ejemplo, los resultados de las encuestas indican que decenas de millones de ciudadanos piensan que deberían adoptarse más medidas para proteger el entorno. A finales de los años sesenta y principios de los setenta, no era más que una moda caprichosa. A pesar de ello, y de que las organizaciones no lucrativas disfrutaban de una reducción de las tarifas postales, y si bien la informatización ha permitido reducir el costo de las peticiones de ayuda por correspondencia, hay relativamente pocas personas que paguen sus cuotas anuales a las organizaciones defensoras del medio ambiente. En los Estados Unidos, las principales organizaciones de esta clase poseen decenas o centenares de miles de asociados, y al menos la más numerosa (la Audubon Society, con sus productos para observadores de aves) debe sin duda la mayor parte de sus miembros a los incentivos selectivos que ofrece. Con toda seguridad, hay más de 50 millones de estadounidenses que conceden gran valor a la existencia de un medio ambiente saludable, pero en un año normal no es probable que más del 1% pague cuotas a alguna organización cuya actividad principal consista en presionar a favor de un medio ambiente mejor protegido. Resulta incomparablemente mayor la proporción de médicos integrantes de la American Medical Association, la de trabajadores del sector automovilístico que son miembros del sindicato United Automobile Workers, la de productores rurales afiliados al Farm Bureau, o la de industriales que forman parte de las respectivas asociaciones empresariales.

recido por la creencia característica de la opinión pública de que una organización profesional, con el respaldo del gobierno, debe determinar quién está «calificado» para ejercer la profesión, y de este modo, controlar un incentivo selectivo de carácter decisivo. De manera semejante, los pequeños grupos de (a menudo grandes) empresas de todos los sectores industriales y todos los países con frecuencia están vinculados a través de asociaciones empresariales, organizaciones o acuerdos de una u otra clase. Lo mismo sucede muchas veces con los pequeños grupos de (por lo general, más pequeñas) empresas en ciudades o poblaciones específicas.

Si bien los grupos que según esta teoría no pueden estar organizados no lo están en ninguna parte, sigue habiendo grandes diferencias entre las sociedades y los períodos históricos con respecto al grado en que están realmente organizados los grupos que *pueden* organizarse de acuerdo con nuestra tesis.

9. CATEGORÍAS PARA EL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA POLÍTICA¹

por DAVID EASTON

La pregunta que confiere coherencia y finalidad a un análisis riguroso de la vida política como sistema de conducta es: ¿Cómo logran persistir los sistemas políticos en un mundo donde coexisten la estabilidad y el cambio? En definitiva, la búsqueda de la respuesta revelará lo que podemos denominar *los procesos vitales de los sistemas políticos* —las funciones fundamentales sin las cuales ningún sistema político podría perdurar— junto con los modos corrientes de respuesta mediante los cuales los sistemas logran mantenerlos. El análisis de estos procesos y de la naturaleza y condiciones de las respuestas constituye, a mi entender, el problema central de la teoría política.

La vida política como sistema abierto y adaptable

Aunque la conclusión que extraeremos de este trabajo es la conveniencia de interpretar la vida política como una serie compleja de procesos mediante los cuales ciertos tipos de *inputs* se convierten en el tipo de *outputs* que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas, será útil comenzar por un enfoque algo más simple. Así, consideraremos que la vida política es un sistema de conducta incorporado a un ambiente a cuyas influencias está expuesto el sistema político mismo, que a su turno reacciona frente a ellas. Están implícitas en esta interpretación varias nociones cruciales, de las que debemos ser conscientes.

En primer lugar, tomando lo anterior como punto de partida para el análisis teórico, se da por supuesto, sin mayor indagación, que las interacciones políticas de una so-

1. Este ensayo (ed. original: D. Easton, «Some Fundamental Categories of Analysis», pp. 17-33 de *A Framework for Political Analysis*, University of Chicago Press, 1965) es una versión ligeramente modificada del capítulo II de mi obra *A Systems Analysis of Political Life*, John Wiley & Sons, Inc., Nueva York, 1965. Se reproduce en este volumen con autorización de los editores. En realidad, se trata de un resumen de mi libro *Esquema para el análisis político*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1969, que apunta a una elaboración más detallada de las opiniones que pueden encontrarse en *A Systems Analysis of Political Life*. Si lo incluyo en este volumen no es solamente porque ofrece una visión sinóptica de la estructura analítica desarrollada en los dos libros mencionados, sino además porque expone una estrategia para llegar a una teoría general que es sustancialmente diferente de las presentadas en los demás ensayos.