

John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto.

John K. Galbraith and the reconstruction of a conflict-centered public policy research agenda.

Juan Pablo Quiroga

Doctor en Ciencias Sociales FLACSO/
Georgetown University
jq84@georgetown.edu

Resumen: El presente trabajo enfoca las principales marcas de la obra de John K. Galbraith a partir del análisis de más de 13 publicaciones de textualidad diversa (entre trabajos académicos, libros de divulgación, entrevistas en medios gráficos y su autobiografía). Más allá de la evaluación que los economistas puedan hacer de su obra al interior del sistema de la economía, sostiene que muchas de sus postulaciones revisten de valor como condición de posibilidad de una agenda de investigación empírica en políticas públicas que recupere el conflicto, las relaciones (desiguales y atravesadas por dinámicas de poder) entre los actores de mercado entre sí y con los diversos agentes estatales, en el marco de disputas distributivas por el acceso, control y administración de bienes básicos escasos.

Fecha de recepción:

17.2.23

Palabras clave: John Galbraith – políticas públicas – conflicto – economía política – capacidad estatal

Fecha de aceptación:

8.5.23

Abstract: *The present work focuses on the main marks in John K. Galbraith's work, based on an analysis of*

more than 13 publications of diverse textuality (among academic works, popular books, interviews in graphic media and his autobiography). Advancing beyond the evaluation that economists have made of his work within the economic system, we sustain that many of his postulations have value as a condition for the possibility of an empirical research agenda in public policies that recovers the conflict, the (unequal and traversed by power dynamics) relationships between market actors among themselves and with the various state agents, within the framework of distributive disputes over access, control and administration of scarce basic goods.

Keywords: John Galbraith - public policy - conflict - political economy - state capabilities

1. Introducción

La obra de John K. Galbraith se desplegó a lo largo de más de cinco décadas. Sin embargo, por fuera de algunas anécdotas aisladas y coqueteos con la política local en estas latitudes, la misma permanecería al margen no solo del reconocimiento de los economistas, sino también de la ciencia política. Su popularidad lo estigmatizaría como un “generalista” o “divulgador”, restándole mérito y consideración académica a sus aportes. Incluso cuando gran parte de las políticas locales de control de precios guardan cierto aire de familia con sus formulaciones y retórica.

El presente trabajo busca reconstruir las principales marcas de su obra, a partir del análisis de más de 13 publicaciones de textualidad diversa que, más allá de la evaluación que los economistas puedan hacer de su obra al interior del sistema de la economía, muchas de sus postulaciones revisten de valor como condición de posibilidad de una agenda de investigación empírica en políticas públicas que recupere el conflicto, las relaciones (desiguales y atravesadas por dinámicas de poder) entre los actores de mercado entre sí y con los diversos agentes estatales, en el marco de disputas distributivas por el acceso, control y administración de bienes básicos escasos. Una contribución, por otro lado, que lo pone en relación con formulaciones y autores críticos como Lindblom, Dahl, Polanyi y Coase, entre otros.

En suma, si la historia social de un texto (o un conjunto de ellos) está marcada por un proceso de alteraciones sistemáticas que definen tanto sus condiciones de producción y circulación,

como las modalidades en que es consumido, la historia de la relación entre la obra de Galbraith y su contribución al estudio empírico de políticas públicas está todavía por escribirse.

Para ello, nuestro corpus de referencia se compone de paquetes significantes complejos, de diversa textualidad, como entrevistas en medios gráficos, artículos académicos, libros de divulgación general y su autobiografía, entre otros, que por sus obvias particularidades se encuentran sometidos a diferentes reglas y dinámicas de producción, circulación y consumo. Sin embargo, nos permitirán identificar aquellas propiedades que le confieren identidad a su propuesta. Todas las fuentes fueron reseñadas en su idioma original (inglés), por lo que las citas exhibidas a lo largo del presente en español corresponden a traducciones propias.

Tabla 1. Corpus de análisis

Título	Año de Publicación	Género
“The Selection and Timing of Price Controls”	1941	Artículo de divulgación científica
“Reflections on Price Control”	1946	Artículo de divulgación científica
“The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization”	1951	Artículo de divulgación científica
“A Theory of Price Controls”	1952	Libro
“The Affluent Society”	1958	Libro
“The World Through Galbraith’s Eyes”	1966	Entrevista
“The New Industrial State”	1967	Libro
“Conversation With An Inconvenient Economist”	1973	Entrevista
“A Life in Our Times. Memoirs”	1981	Autobiografía
“The Anatomy of Power”	1983	Entrevista
“The Political Asymmetry of Economic Policy”	1988	Entrevista
“John Kenneth Galbraith”	1996	Entrevista
“The Ken Galbraith (and Bill Buckley) Show”	1997	Entrevista

Partiendo de productos (complejos en su composición y sometidos a condiciones productivas diferentes) podremos reconstruir procesos: las operaciones y dinámicas subyacentes a las mismas, con miras a restaurar su economía argumental. Son estas marcas las que le confieren estatuto particular e identidad propia a su economía discursiva (por diferencia a otras con las que mantienen tensiones dialógicas), a la vez que son parte importante –sostendremos– en la recuperación de una agenda de investigación en políticas públicas que retome el conflicto como categoría de análisis. Avancemos en este sentido.

2. La economía argumental de Galbraith

La economía argumental del “sistema Galbraith” se construye sobre la base de doce marcas que le confieren un estatuto particular, una identidad propia, en una doble ten-

sión dialógica con dos series de formulaciones: por un lado, las de Marshall, von Hayek y Friedman (según los años), así como con ciertas formulaciones del keynesianismo.

Mientras el desvío y tensión con la primera serie de formulaciones se fundaba en la crítica por su abstracción de la realidad y de las relaciones de poder efectivas:

el mundo marshalliano es una cosa ordenada sin desempleo, inflación o depresión o -al menos- no tanta. No en vano, muchos que estudiaron a Marshall encontraron placentero vivir en su mundo por siempre (1981:29).

La segunda, en cambio, aun cuando reconocía la necesidad de intervención estatal, la limitaba a un campo de acción específica: una asimetría política (1988:133) entre

el requerimiento de una acción estatal fuerte e inteligente, en lo macroeconómico; y una microeconomía liberada a la "magia" del mercado (1988:135).

Esta doble tensión dialógica se estructura sobre una constelación de doce marcas que condensan -en un registro poco técnico- las propiedades significantes de su universo argumental, donde -particularmente- una de ellas articula todo este juego de relaciones y diferencias: la constatación crítica que solo una mitad de la economía del mercado se encontraría sometida al régimen de competencia libre (Galbraith 1946).

Se trata de una visión bimodal de la economía moderna, según la cual existirían dos sistemas interdependientes (Dunn y Pressman, 2005). Por un lado, un "sistema de mercado", tal y como es definido en el modelo clásico, compuesto por pequeñas y medianas empresas, con poco o escaso poder estructural, por lo que deben -en desventaja- vender sus productos a los precios fijados por aquellos con posición estructuralmente dominante. Es decir, se trata de una mitad del mercado que opera con precios flexibles, ante la competencia desigual con otra parte del mismo, "monopólicamente competitiva" (Galbraith 2001).

Esta segunda parte estructural del mercado, denominada por Galbraith "Sistema de Planeamiento" [*Planning System*], configuraría un mercado imperfecto, compuesto por una minoría de grandes corporaciones con poder de controlar los precios y los recursos. Un punto que lleva al autor a afirmar que se encontrarían, estructuralmente, emancipadas del mercado. Se trata, entonces, de la mitad de mayor poder relativo, que configuraría un sistema en desequilibrio o "economía no-perfecta de competencia" (Colander 1984). En palabras de Galbraith a un periodista:

esto no supone que exista una línea divisoria tajante en la economía, pero la distinción es indispensable (...) Uno no puede lidiar con la economía moderna hasta que no se acepte esta dicotomía y se examine la relación entre ambas partes (1973:76).

Es esta marca de la estructura bimodal del mercado la que articula la relación con el resto de propiedades significantes de su economía discursiva, así como el desvío y tensión que mencionábamos en relación a las formulaciones de la economía clásica y el keynesianismo: no solo a partir de ella desaparece la idea del mercado como entidad abstracta y monolítica, sino que también sitúa a las corporaciones y al Estado y sus agencias en el centro de una red de relaciones (políticas y desiguales) efectivas de dependencia mutua.

De esta forma, las corporaciones que forman parte del *planning system* concentrarían poder económico y habrían desarrollado estructuras burocráticas tecnocráticas de alto nivel de formación y especialización, dominadas no ya por sus dueños y/o fundadores, sino por la figura emergente del *manager profesional*. Devienen, en una palabra, en canales para la maximización de *status*, influencia y poder pero que aun así no tendrían un impacto completamente negativo, en vistas a que posibilitarían la innovación tecnológica y sus beneficios asociados. Esta “*tecnoestructura*”, como la denomina, emergería como fruto del desfase y tensión entre el control del capital y la capacidad de organizar los otros factores de producción. Es la emergencia de la figura del “*management profesional*”, la que genera aún más desigualdades entre las dos estructuras de mercado, no solo por sus capacidades técnicas, sino también por sus vínculos con los agentes estatales:

Hay una desigualdad endémica en los dos sistemas en cuanto al poder, al desarrollo económico, a su dinámica, al ingreso y la seguridad del ingreso. Los términos de intercambio favorecen al planning system (...) Incluso, hay grandes diferencias en relación al Estado. Las burocracias del planning system trabajan de forma muy cercana a las burocracias públicas (1973:83).

Asimismo, a la estructura bimodal del mercado se le sobreimprime otra asimetría: la existente entre las instancias de producción y consumo. En sus términos, la primera tendría un rol determinante que derivaría en una pérdida de soberanía del consumidor:

sostengo aquí que un factor determinante en la producción -quizás el factor determinante- es, de hecho, no la elección del consumidor sino, en una medida sustancial, la manipulación por parte del productor de la respuesta del consumidor (1958:594).

En este orden de ideas, sería en la instancia de producción donde se “crean los deseos” sobre los productos. En sus palabras:

la idea central en economía ha sido siempre que el individuo entra al mercado y al comprar, o no comprar, instruye al aparato productivo (...) Esta es una presuposición que, a medida que la economía maduró, no pudo seguir justificándose. En concreto, hay una creciente tendencia por la que las corporaciones crean la demanda que satisfacen, a través de la variación de productos, la publicidad y la estrategia de ventas (1966:5).

Obviamente, estas disposiciones son más fuertes en la mitad relativa al sistema de planeamiento (*planning system*) dado que

estas corporaciones dirigen recursos cuyo uso no se encuentra determinado exclusivamente por la elección de los consumidores; sino que está influenciado fuertemente por el poder de persuadir al consumidor a comprar; al Estado a brindar su apoyo; de disponer de sus ganancias para reinversión; de estabilizar los precios y los costos y planificar el uso de los recursos (1973:77).

Por otro lado, el sistema de planeamiento se caracterizaría por un vínculo parasitario con el Estado, sobre todo por su interés en generar altos niveles de demanda efectiva. Es decir, las corporaciones necesitan del Estado para garantizar el acceso a sus productos. Un punto que derivaría en una pérdida de balance social como fruto del desfase entre los bienes producidos y consumidos y la infraestructura o capacidades estatales disponibles para su control o realización. Después de todo,

un aumento en el consumo de automóviles requiere facilitar el abastecimiento de calles, carreteras, control de tránsito y estacionamiento (1958:801).

El sentido común presupone cierta coexistencia ordenada entre bienes públicos y privados y –sin embargo– ocurriría todo lo contrario:

la tendencia inherente siempre será que los servicios públicos se queden atrás de la producción privada. Tenemos aquí la primera de las causas del desequilibrio social (1958:883).

Estas constataciones no solo ofrecen una imagen fragmentada y porosa del mercado, sino que también lo hacen sujeto y objeto de relaciones de poder y lo vinculan con su otredad necesaria: los actores estatales y los bienes públicos. Una marca que habilita un conjunto de relaciones con diversos autores y tradiciones de la ciencia política, sobre los que volveremos brevemente, en lo sucesivo.

En este tipo de mercado, señala Galbraith, los precios tienden a institucionalizarse como convertirse en inflexibles. Se trata, en una palabra, de un sector que no es tomador de precios, sino formador a partir de desarrollar recargos (*markups*) basados en convenciones. Un fenómeno que el autor denomina “*conventional pricing*” (Galbraith, 1946 y 1952). Es decir, sigue la regla de cobrar lo que se ha cobrado en el pasado o lo que otros cobran. En sus términos,

(...) se puede denominar una alternativa decadente a lo que los economistas llamaron, alguna vez, el comportamiento racional. Pero sospecho que lo que se suele denominar “costumbre” es más a menudo una simplificación indispensable de lo que de otro modo sería una tarea excesivamente compleja. El minorista más pequeño –y a menudo el grande también– no dispone ni de la información ni de la capacidad para ajustar sus márgenes producto por producto, semana a semana, o temporada a temporada, a fin de maximizar sus rendimientos (...) Llegar a un margen de precio teóricamente justo para cada producto requeriría que él resolviese un formidable conjunto de ecuaciones simultáneas, y él no tiene la capacidad para esa política de precios ideal. Así que lo resuelve a ojo (Galbraith 1946:484).

En resumen, esta arquitectura argumental sostiene que los precios son definidos en base a convenciones, controlados y dominados por una mitad del mercado, la cual dispondría de mejores términos de intercambio y canales preferenciales de acceso a funcionarios y a actores clave, así como una burocracia de gerentes de alto nivel de formación técnica y especialización. Un hecho que motiva (o debería), a su criterio, la intervención

del Estado y sus agencias con miras a mitigar el poder de este sector de la economía. El énfasis en la palabra “mitigar” es clave, dado que la intervención estatal no buscaría destruir al *planning system*, en vistas a que es un vector de modernización tecnológica, sino que la política discipline sus propósitos a través de la promoción y el fomento de sindicatos y de las pymes, con el objeto de redireccionar el desequilibrio. Se trata de una coalición como estrategia de poder compensatorio, organizada en respuesta a posiciones dominantes a lo largo del mercado y que reúne a compradores, vendedores, sindicatos, agencias de gobierno, organizaciones de defensa del consumidor, entre otros. Una “dialéctica del poder” (1983:120) en todo su despliegue.

Comienza a hacerse evidente en Galbraith una preocupación recurrente por el poder, así como cierta inquietud (marcadamente pragmática) por el desequilibrio en el juego de fuerzas y coaliciones. Un punto que, desde nuestra óptica, lo sitúa al interior de un conjunto de relaciones interdiscursivas como los abordajes de Coase, Dahl y Lindblom.

En esta línea, junto a Coase y Lindblom, los desarrollos de Galbraith entienden a las corporaciones como un actor de poder fundado sobre la base de una contradicción constitutiva: en tanto que agente de mercado, las empresas se inscriben en dinámicas de intercambio, pero lo hacen a condición de mantener en su interior relaciones de autoridad y planeamiento. En términos de Lindblom (1977), en todos los sistemas industriales la producción se encuentra organizada por una autoridad burocrática centralizada, privada o gubernamental. En palabras de Coase, la existencia de costos de transacción implica, necesariamente, relaciones (“métodos de coordinación”, según su expresión) alternativos al mercado que, aunque imperfectos, son preferibles al sistema de precios. Las empresas son pequeñas sociedades planificadas que solo pueden subsistir si desarrollan sus actividades a un menor costo que el que implicarían las relaciones de mercado puras.

En suma, ahí donde las relaciones de mercado y –consecuentemente– sus métodos de coordinación son reemplazados por la planificación, no solo emerge una burocracia estructurada sobre sistemas de autoridad, sino que también se verifica una indeterminación de mercado:

cuando uno tiene el control de los precios o una autoridad sustancial sobre los mismos; un control sobre los costos o una influencia sustantiva sobre los mismos; cuando uno va más allá de los precios para influenciar las respuestas de los consumidores o del Estado; cuando uno vuelve más atrás de los costos para organizar la oferta, uno ya no tiene determinación de mercado alguna en el uso de los recursos. El nombre aceptable para este tipo de determinación es planificación (Galbraith, 1973:79).

Esta paradoja es central: los actores de mercado se fundan en la contradicción de las relaciones de mercado.

Es en este punto que tanto Lindblom como Dahl advertían –por oposición a teorizaciones poliárquicas que tendían a poner en pie de igualdad, en lo relativo al ejercicio de poder, a todos los grupos de interés– que las corporaciones jugarían un rol diferenciado y privilegiado en economías de mercado al resto de los actores sociales. Sobre todo, porque constituirían un sistema político cuyos líderes harían ejercicio de un gran poder y control por sobre sus empleados, consumidores y proveedores, y sin embargo los mismos no se encontraban sujetos a los estándares democráticos del proceso de rendición de cuentas (Dahl 1982). Al punto de afirmar que

gran parte de la ciudadanía vive su vida laboral y gran parte de su existencia diaria no dentro de un sistema democrático, sino en una estructura jerárquica de subordinación (Dahl op.cit).

Por otro lado, en este marco, el sistema de precios devenía en la arena misma de lucha entre actores del mercado y los agentes estatales. En este sentido, el desarrollo de instituciones para el control de salarios y precios era un punto central de la acción del gobierno (Galbraith 1951). No era necesario controlar todos los sectores, sino aquellos claves dentro del *planning system*, dado que el poder de formar precios solo existiría en ese segmento y el resto se ajustaría en respuesta. Un juego en donde los controles desempeñan el “rol de suplemento útil” (Colander 1984) en vistas a “administrar a los administradores” (Galbraith 1952). La preocupación deja de ser teórica para interrogarse sobre las condiciones de eficacia y utilidad: un punto que nos acerca al pragmatismo de su obra, sobre el que volveremos.

Los controles de precios no serían un fin en sí mismo, sino una parte complementaria del proceso de control de la inflación en su conjunto, a partir de establecer una intervención en aquellos sectores de la economía que definen patrones precios-salarios:

Como los economistas desde hace varios siglos han sospechado, el deseo de dinero es uno de los factores motivadores más fuertes del ser humano. Y como los estudiantes del gobierno y la ciencia política han asumido durante mucho tiempo, el impulso a la reelección, en su propia esfera, también es potente. El controlador de precios debe frustrar ambas aspiraciones -ya sean individuales o en el marco de coaliciones poderosas. Allí donde fallan los controles de precios (...) el fracaso es directamente rastreable a estas coaliciones. En ambos casos, los problemas técnicos fueron considera-

bles; pero no hay razón para dudar de que podrían haber sido superados (...). Sin embargo, se podría decir del control general de precios que, aunque demostró ser un instrumento robusto de la política económica en tiempos de guerra, también probó que, si se inicia de nouveau, puede resultar administrativamente todo, menos imposible”

(Galbraith 1946:489).

Los controles, por otro lado, tenían ciertas condiciones de eficacia. En primer lugar, eran sensibles a las coaliciones políticas en su contra (1952:4), así como –en segundo– su potencial dependía de la articulación con otras medidas fiscales y monetarias tendientes a reducir el exceso de poder de compra (íd:7). En este sentido, incluso, debían complementarse, según Galbraith, con racionamientos como mecanismo para establecer un equilibrio y que no se genere desabastecimiento (íd:10).

En tercer lugar, su eficacia era mayor en el *planning system*, en vistas a que era sustancialmente más fácil de controlar pocos proveedores (íd:11). Esto suponía reconocer, como parte de sus preocupaciones más pragmáticas, que la efectividad del control era mayor cuando se adaptaban los mismos a las prácticas efectivas existentes de los mercados a regular, como mecanismo de construcción de capacidades. En sus términos, “estoy tentado a enmarcar un teorema demasiado evidente en esta discusión: es relativamente fácil fijar precios que ya de por sí están fijados” (1952:17).

Por último, la efectividad era mayor cuando se cubría la totalidad de los bienes–salarios, como condición necesaria de la estrategia para controlar las presiones sobre los ingresos. Los bienes suntuarios y de “guerra” (en sus términos) podían controlarse, o no, en función de necesidades tácticas.

Esta conceptualización, por cierto, estaría en línea con otros autores críticos. De hecho, en su discurso de aceptación del Premio Nobel en 1991, Coase hacía, en el mismo sentido, una crítica sobre la teoría económica que él entendía como “economía de pizarrrón”: un sistema de ideas y relaciones que, en sus términos, sólo vivía en la mente de los economistas, que desconocía todo fundamento empírico y –lo que era aún peor, a sus ojos– no prestaba atención a los arreglos institucionales que gobernaban el sistema de intercambio. Sin prestar atención, en suma, a la estructura institucional de la producción y los costos del implicados por el sistema de precios (Coase 1994).

En este sentido, desde la formulación de Adam Smith –en relación a que el sistema de precios no sólo era una alternativa a la coordinación centralizada de esfuerzos sociales desde el gobierno y la planificación centralizada, sino que se trataba de su forma más desarrollada–, el devenir social de la discusión sobre el sistema de intercambio (y, consecuentemente,

el sistema de precios que le era subsidiario) se habría hecho, según Coase, cada vez más autónomo de los condicionantes socio-políticos (los arreglos institucionales, al decir del autor) que limitaban el proceso de intercambio y determinaban, en gran medida, qué y cómo se produce, bajo qué circunstancias circulan y cómo se consume. Las empresas y el mercado aparecían de esta forma “en nombre, pero no en sustancia” (Coase 1994).

El sistema de precios sería la cristalización de esta “economía de pizarrón”: aun cuando su funcionamiento se nos presenta como eminentemente económico, su uso –sostenía Coase en 1932– supone un costo. Después de todo, los precios tienen que ser descubiertos, se deben desollar negociaciones, inspecciones, contratos y arreglos para resolver disputas. Un “costo de transacción” que no sólo realza la importancia del derecho en la discusión económica, sino que denuncia que, pese al interés de los economistas en el sistema de precios, no se le habría prestado suficiente atención a los arreglos institucionales que gobiernan el intercambio (Coase 1994:6); a la trama de relaciones políticas que le sirven de sustento. Un punto que implicaría reconocer, por usar los términos de Polanyi (1957), que la economía se encuentra enraizada en instituciones económicas y no-económicas, donde la consideración de lo no-económico es central para el análisis; o –parafraseando a Hirschmann (1977)– que las fuentes de cohesión social fuera del mercado son necesarias para sostener las relaciones de mercado.

En otro orden, estas marcas en la economía argumental de Galbraith, sobre todo la caracterización de las relaciones de mercado, a su interior, en términos de relaciones de poder y desigualdad, así como en relación y tensión con actores estatales con capacidades (en principio) limitadas en su intervención, ponen en evidencia cierta preocupación sobre las manifestaciones prácticas del conflicto. Después de todo, sus inquietudes en cuanto al poder no solo radicaban en conceptualizar a las empresas como actor de poder, sino también en la existencia del mismo como tal y la recuperación de la legitimidad del sujeto estatal y sus capacidades para la acción:

(...) es absolutamente esencial recuperar los propósitos públicos del Estado. Esto es necesario porque el Estado sigue siendo el instrumento esencial para la reforma (1973:87).

Es el simple hecho que “el poder existe” (1973:94) el motivo por el cual se le debería, en sus términos, dar un lugar destacado en nuestras formulaciones. Es porque existe en la dinámica de relaciones efectivas –y genera distorsiones y desigualdades– que debemos preocuparnos por las capacidades para la acción y la autonomía y legitimidad del sujeto estatal. Es por ello que Galbraith sostendrá que los instrumentos y capacidades para la acción estatal deberían juzgarse sobre la base de su utilidad en la corrección de estas desigualdades. En este punto, por ejemplo, su actitud frente a los controles de precios es

eminentemente pragmática, al considerar que debían juzgarse en función de sus efectos: en vistas a su utilidad/no-utilidad en la prevención de la inflación o si facilitan, o no, la movilización de recursos, y no ser

(...) descartados como el mal en sí mismos (...) Es la administración del control de precios y su política obscena, más que su economía, la que me empuja a desear un mundo pacífico en el cual la regulación de precios refiera, una vez más, solamente a una guerra limitada entre las utilidades privadas y el gobierno (...) Los controles de precio, aun cuando estén lejos de ser universalmente aceptados, tienen un rol importante y un lugar indispensable en la farmacopea de los remedios inflacionarios (1952:74).

En otro lado, en el mismo sentido, sostendría que “en la tarea inconmensurable de gobernar esta República, solemos hacer en la práctica lo que solo después entendemos justificable en principio. Si este fuera el caso de los controles de precios, deberíamos en los días por venir poner algo de las energías que destinamos al análisis del mercado libre, en el análisis de los mercados controlados. Aun cuando no nos guste lo que estaríamos haciendo, deberíamos poder entender lo que estaríamos por hacer” (1952:75)

Este pragmatismo de la utilidad y lo posible, por oposición a cualquier principio normativo, sería aplicable no solo a la praxis política, sino también a las ciencias sociales, las cuales deberían ser testeadas en función de su utilidad:

Una vez, Schumpeter acusó a Keynes de ser, como Ricardo, víctima de la maldición (en sus términos) de la utilidad. Una vez más, el prestigio de lo esotérico opuesto a lo exotérico (1981:27).

Utilidad y capacidad para la acción política eran los imperativos, en última instancia, de su economía argumental. Su justificación última:

quisiera ser recordado como alguien que quiso ir más allá del análisis, más allá de las explicaciones hacia la acción social (...) ir más allá de la economía pura, de la descripción pura, del análisis puro a la acción práctica (1997;201).

3. Una agenda de investigación posible en políticas públicas

La economía discursiva del “sistema Galbraith” nos pone, entonces, frente a una estructura bimodal de mercado como propiedad fundante sobre la que se articulan relaciones de poder y desigualdad, en tensión dialógica con formulaciones anteriores que brindaban una imagen monolítica (“ordenada”) del mismo, o bien limitaban el accionar del Estado. Esta economía argumental tendría al sistema de precios como parte de una arena de conflicto, en donde agencias estatales, burocracias, corporaciones, gerentes profesionales, sindicatos, organizaciones de consumidores y cámaras sectoriales, entre otros, definen y redefinen sus relaciones en el marco de luchas distributivas.

Se configura, entonces, a partir de las marcas reseñadas, cuatro (4) dimensiones de análisis relativas a las relaciones de poder y desigualdad; a los actores y coaliciones; al sistema de precios como arena y escena de conflicto; y cierta preocupación, teórica y práctica, sobre las capacidades del sujeto estatal y sus agencias.

Tabla 2. Marcas de la economía argumental de Galbraith y dimensiones de análisis emergentes

Marcas	Dimensión
Visión bimodal de la economía moderna	Poder / desigualdad
Tecnoestructura	Poder / desigualdad
Pérdida de soberanía del consumidor	Poder / desigualdad
Pérdida de balance social	Poder / desigualdad
Institucionalización de los precios	Poder / desigualdad
Poder compensatorio	Coalición / Capacidades Estatales
Corporaciones como actor con poder diferencial	Actores
Indeterminación de mercado del poder de las corporaciones	Poder / desigualdad
Sistema de precios como arena de disputa distributiva	Escena del conflicto
Controles de Precios y condiciones para su eficacia	Capacidades estatales
Pragmatismo de la utilidad y lo posible	Capacidades estatales
Capacidades para la acción y autonomía del sujeto estatal	Capacidades estatales

Fuente: Elaboración propia.

En suma, estas dimensiones subyacentes a su economía discursiva nos ayudan a rescatar aspectos centrales para el análisis: un conflicto, una escena de conflicto, actores en disputa y una preocupación central por el rol y capacidad efectiva del Estado y sus agencias.

En primer lugar, entonces, su obra nos desafía a recuperar la dimensión agonística, conflictiva, de las relaciones entre actores, reglas y recursos del orden del mercado, el Estado y el orden de la reproducción social,¹ tanto en el interior de cada una como entre sí en el marco de conflictos de distributivos. Se trata de recentrar el análisis entorno a una es-

estructura de conflicto, como proponía Esping-Andersen en sus formulaciones originales y que –sin embargo– sus lecturas descuidaron (Quiroga, 2023).² Fundamentalmente, la trama de relaciones y coaliciones que sustenta la respuesta históricamente contingente de qué parte de los riesgos se colectiviza y qué parte se mantiene en la esfera privada.

En segundo término, ese juego de relaciones en conflicto no ocurre en el vacío, sino que se da en y por una escena de conflicto distributivo que le es subsidiaria. Si bien Galbraith limitaba el mismo al sistema de precios, no creo abusar de su formulación si lo ampliáramos al conflicto por el acceso, control y administración de bienes de consumo básicos. Fundamentalmente, bienes-salario, dado que los mismos forman parte de la canasta de salario real de subsistencia y cuya adquisición absorbe gran parte de los ingresos de los trabajadores. Por otro lado, su condición de “básico” implica un segundo sentido: se trata de bienes-salario que, a su vez, participan, directa o indirectamente, en la producción de todas las mercancías del sistema, por cuanto colaboran en la reproducción de la fuerza de trabajo, la cual constituye un insumo integrante de todos los procesos productivos. Se encuentran, en suma, en la base de un conflicto no solo por la distribución de la renta, sino también del bienestar y el riesgo.

Esta escena, por otro lado, ocurre al interior y en el marco de políticas públicas efectivas, pero no se limita a ella. Lo hemos sostenido en otros lados (Quiroga 2019 y en prensa): en la tensión y disputa (al interior de las relaciones implícitas en políticas públicas y dinámicas institucionales) por el acceso a los alimentos u otros bienes escasos, se define/redefine una serie de relaciones que sustentan el régimen de titulación que le da soporte, así como las fronteras en las relaciones entre actores estatales, de mercado y del orden de la reproducción social.

Es, en suma, a través del análisis de políticas públicas efectivas (del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en acto) que se puede definir una vía de acceso preferencial al entendimiento de la lucha y el conflicto por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y el orden de la reproducción social, y que sustentan y expresan, en un momento dado, la distribución social del bienestar y la escasez.

En tercer lugar, las formulaciones de Galbraith nos permiten precisar con mayor claridad el nivel de los actores, así como cierta distinción entre ellos y sus relaciones, por lo menos en tres sentidos. En primer lugar, vinculado al punto anterior, los actores existen en el marco de relaciones y políticas públicas efectivas. Esto supone que, así como no existe la idea de “mercado” *in vacuo*, tampoco puede presuponerse la particularidad de forma y las relaciones efectivas emergentes, como tampoco los modos efectivos de hibridación e implicación entre actores, recursos y reglas en el marco de una lucha distributiva o diseño de política pública.

En segundo lugar, permite precisar relaciones entre órdenes y distinciones teóricas entre actores a constatar luego su particularidad de forma efectiva en el campo, a la vez que posibilita

un conjunto de relaciones con formulaciones críticas provenientes de la ciencia política. El orden estatal, en este sentido, deja de ser (como el mercado) una entidad monolítica aislada para definir un agregado heterogéneo de agencias de gobierno, una colección diversa de organizaciones e individuos (dependiendo del nivel de análisis) vinculados por lazos y obligaciones legales y burocráticas, con un grado de autonomía variable, pero con distribuciones diferenciales entre las mismas de recursos y capacidades para la acción; así como una estructura clave en lo económico tanto en lo relativo al proceso de acumulación de capital, como de transformación del perfil productivo de un país y la redistribución del ingreso. Después de todo, como afirmó Evans,“(…) la creación de la riqueza no es ya solamente una función de la naturaleza o del mercado; sino que implica también una estructura estatal efectiva” (1995:6), en sociedades donde –cada vez más– el Estado debe garantizar, a su vez, niveles aceptables de bienestar.³ Son las agencias estatales, después de todo, las que especifican la estructura de derechos de propiedad y las responsables por la eficiencia de las mismas (North 1990:17). Esta afirmación, por otro lado, ilumina el hecho que sin leyes ni “métodos legales de competencia no-predatoria” (Fligstein 2001:23), las corporaciones no podrían existir.

De esta conceptualización se desprende, lógicamente, que los mercados no son la emergente de un curso “natural” de las cosas, sino un fenómeno político en donde el Estado habría cumplido –y cumple– una función decisiva. En este punto, la intervención estatal no constituye –simplemente– un esfuerzo por proteger a la sociedad del mercado, sino también una fuerza clave el desarrollo de este último.

Llegados a este punto, la conceptualización de Galbraith nos invita a hacer una distinción adicional al interior del orden estatal. En este sentido, si se quiere entender (empíricamente) en toda su particularidad y complejidad las relaciones entre los actores de las distintas partes del mercado con el sujeto estatal y sus agencias, se hace necesario, en línea con la propuesta de Mazzuca (2012, 2013), precisar la distinción analítica entre el gobierno, en tanto que actores políticos en ejercicio del poder efectivo de decisión, tras haber accedido al control del Estado; y la burocracia, en cuanto actores políticos, enquistados en las estructuras estatales, con grados variables de formación profesional y sentido de servicio, ejecutoras de las definiciones políticas. Sobre todo, porque esta distinción nos permite identificar intereses y motivaciones diferentes. El término Estado, en cambio, quedaría limitado a un conjunto de recursos, un “stock de medios de destrucción, extractivos y creencias de legitimidad” (2012:553) puestos en movimiento y en acto una vez que se accede a su control. El Estado, en este sentido, “permanecería inerte si no fuera ocupado por políticos y burócratas. Solo los gobiernos y los cuerpos de administradores pueden concebirse como dotados de agencia, es decir, como poseedores de preferencias” (2012:558).

Esta distinción resalta el hecho que el control del gobierno sobre los recursos que definen al Estado es siempre precario: se encuentra sujeto a una relación conflictiva con la burocracia. El gobierno, de esta forma, solo controlaría los recursos del Estado y la

iniciativa. La otra mitad, está en poder de la burocracia, a saber: la ejecución, los vínculos y la estructura de relación con la otredad estatal: el mercado.

La burocracia, asimismo, supone un *locus* siempre en amenaza de captura permanente. Sobre todo, si consideramos que el enraizamiento sin autonomía puede devenir en la captura del aparato estatal o sus agencias, en vistas a que el mismo constituye para sí una arena de conflicto en el marco de la cual distintas facciones del mencionado aparato encuentran los medios para la realización de sus intereses particulares. Después de todo, las estructuras institucionales al interior del Estado no son neutrales a la constitución de intereses y el orden de preferencias de los actores sociales con los que interactúan (Oszlak, 2006).⁴

Ahora bien, la diferencia y distancia que separa al gobierno de la burocracia no es sólo la medida de la distancia entre “decidir” y “ejecutar”, sino también entre el conjunto de reglas que definen el conflicto por el acceso al *stock* de recursos que definen al Estado y las reglas que regulan y administran el ejercicio del poder estatal, así como la distancia frente a los mismos: mientras los actores políticos en ejercicio del gobierno mantienen una relación exterior e intermitente con el Estado, la burocracia se define en función de su cercanía y conocimiento de estos recursos, así como de sus secretos operativos. Un conocimiento edificado a costa de la pérdida de iniciativa.

Decisión/Ejecución, Acceso/Ejercicio, Iniciativa/Conocimiento definen -en rango variable, según el caso bajo análisis- una relación de autoridad marcada por el interés de mayor autonomía, seguridad de empleo, presupuesto, clientelismo, en el marco de una fragilidad extrema. Como recuerda Przeworski,

(...) en una democracia los burócratas nunca pueden estar seguros de qué fuerzas políticas controlarán el gobierno en el futuro (...) A su vez, el actual gobierno puede temer que, si pierde, los políticos que lleguen al poder quieran utilizar la burocracia en su propio beneficio (2007:157).

Estamos, entonces, ante una distinción central para el análisis en cuanto no sólo hace posible diferenciar actores de reglas y recursos (los cuales permanecían ocultos bajo la referencia genérica de “Estado”), sino que también permite obtener mayor precisión y utilidad empírica. Se trata de una búsqueda por mayor claridad en el uso y potencial analítico de los conceptos, a la vez que describe “órdenes de vida [un ethos] distintos” e irreductibles (Du Gay 2012:119).

Este entrecruzamiento de relaciones y ecos entre la propuesta de Galbraith y las investigaciones en materia de políticas públicas y capacidad estatal en los últimos años

ilumina, a su vez, que la distancia que separa a la burocracia estatal de la corporativa es -tan solo- de grado. A diferencia de la burocracia estatal, la tecnocracia empresaria dispone de criterios de evaluación claros y consecuencias económico-financieras de sus desempeños que facilitan la evaluación y la verticalidad en el proceso de toma de decisión y en la ejecución efectiva. La burocracia pública, en cambio, es por definición un monopolio por lo que carece de criterios comparativos de evaluación. Es por esto, que algunos autores han mencionado que las burocracias son más propensas a

confiar en la conformidad con las reglas antes que en los incentivos (...) Consiste en un control a priori de procesos, como opuesto a un control a posteriori de resultados. (Przeworski,2007:154).

La situación inversa se verifica a propósito de la burocracia, en donde tanto sus intereses, como los procedimientos sistematizados, técnicos, claros y transparentes en el proceso de reclutamiento, selección, promoción, compensación y desvinculación de los empleados de un organismo público, como las prácticas y patrones vigentes de comportamiento entre otros, verifican niveles variables de adecuación y consistencia que hacen importante su análisis por separado del gobierno como actor.

En el caso de la tecnocracia corporativa, aun cuando el conflicto entre dueños/fundadores y quienes trabajan para ellos existe y se encuentra bajo permanente negociación (Fligstein 2001:3), el mismo no produciría una distancia sustancial para el análisis (por lo menos no a este nivel de inscripción) que nos obligue a distinguir dos actores con reglas, recursos y motivaciones diferenciales. Por el contrario, más allá de la forma de control, existe una unidad de acción y consistencia estratégica entre dueños/fundadores y la gestión, a diferencia de los órdenes de vida y *ethos* diferenciados que separan al gobierno y burocracia.

Por último, las distinciones anteriores al interior del orden estatal y sus relaciones con el mercado y sus actores, centrales en las formulaciones de Galbraith, son clave a los efectos de problematizar, en términos teóricos y prácticos, las capacidades estatales. En este sentido, las propiedades relativas al poder, querer y saber estatal, a su autonomía y capacidad, ya no son predicables al Estado como tal. Por el contrario, la complejidad reside en que se encuentra desigualmente distribuida entre actores con recursos y motivaciones diferentes y desiguales al interior del orden estatal. Si la autonomía solo puede adjudicarse a actores políticos dotados de preferencias y voluntad, sólo puede hacerse en relación al gobierno y a la burocracia. La capacidad, el saber y el poder tienen como *locus* preferencial a la burocracia como actor, donde en un extremo se verificarían capacidades mínimas, con déficits de formaciones técnicas (patrimonialismo), y en otro, regímenes de alta burocratización, con altos niveles de formación y mérito, y al Estado como *stock* de recursos, de dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas.

Las capacidades estatales, entendidas de esta forma, configuran un conflicto distributivo en sí mismo, al interior del orden estatal, sus actores, reglas y recursos, en relación a las dotaciones materiales, financieras, legales, organizacionales y humanas al interior de cuatro componentes. A saber: (a) los vínculos con actores no-estatales; (b) la legitimidad del sujeto estatal; (c) la organización y medios de acción: las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) el capital de acción interinstitucional.

Por otro lado, si bien el orden estatal ocupa un lugar central (dado que nunca la mercantilización y/o la familiarización se presentan de forma absoluta, sino que se estructuran sobre un andamiaje de relaciones legales y estatales que les dan sustento), esto no debe hacernos perder de vista que, por estar en definición y redefinición permanente, su primacía no anula la posibilidad de su resistencia (por parte de actores y coaliciones, de otro orden), sino todo lo contrario. Su lugar se encuentra dado, como las preocupaciones de Galbraith nos recuerdan, por una relación en permanente discusión y tensión.

5. Conclusiones

A lo largo de las páginas anteriores, intentemos delinear las principales marcas de la economía discursiva de la obra de Galbraith, como condición de posibilidad de una agenda de investigación que retome las dimensiones agonistas presentes en su propuesta.

En el origen de nuestra motivación radicaba una preocupación por recuperar el conflicto como dimensión de análisis, en el marco del estudio empírico de políticas públicas. De esta forma, Galbraith nos brinda una serie de claves por dónde mirar al momento de problematizar: un conflicto, una escena de conflicto, actores en disputa y una preocupación central por el rol y capacidad efectiva del Estado y sus agencias.

De esta forma, es a través del análisis de políticas públicas efectivas (del entramado de actores y procesos político-institucionales que suponen, así como de las capacidades estatales para su puesta en acto) que se puede definir una vía de acceso preferencial al entendimiento de la lucha y conflicto por la definición/redefinición de los vínculos entre los actores que hacen al orden de lo estatal, el mercado y el orden de la reproducción social, y que sustentan y expresan en un momento dado la distribución social del bienestar y la escasez.

De esta forma, si la historia social de un texto (o un conjunto de ellos) está marcada por un proceso de alteraciones sistemáticas que definen tanto sus condiciones de producción, como las modalidades en que es consumido, la historia de la relación entre la obra de Galbraith y su contribución al estudio de las políticas públicas como arena de conflicto distributivo está todavía por escribirse.

¹Siguiendo los desarrollos de Fraser (2020) preferimos la denominación “reproducción social” a la de “familia” propuesto por Esping-Andersen, en vistas a que delimita un campo más amplio de actores y relaciones, a la vez que limita ciertos deslizamientos y connotaciones propias del término.

²La obra de Esping-Andersen se revela de particular interés al momento de analizar conflictos distributivos. Para un análisis detallado de las modalidades de lectura de Esping-Andersen y la obturación del conflicto vid. Quiroga (en prensa). No obstante, a los efectos del presente, bástenos con señalar su preocupación por el mismo: “el tema principal de nuestro relato, sin embargo, es que la historia de las coaliciones de clases políticas es la causa más decisiva de las variaciones del estado de bienestar” (1993:1)

³Amsden, por ejemplo, refiriéndose al rol del Estado en el proceso de acumulación de capital en Taiwán, sostiene que: “entender el crecimiento económico de Taiwán, implica necesariamente entender el rol de su potente Estado” (Amsden, 1985:78). La traducción es nuestra.

⁴En palabras de Oszlak, “cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre -como también mediante- una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal” (Oszlak, 2006:14).

Referencias bibliográficas

Coase, R.H. (1994) *Essays on Economics and Economists*. Chicago: The University of Chicago Press.

Colander, D. (1984) "Galbraith and the Theory of Price Control". *Journal of Post Keynesian Economics*, 7 (1) 30-42.

Colander, O. & C. Landreth (eds.) (1996) *The Coming of Keynesianism to America: Conversation with the Founders of Keynesian Economics*. Cheltenham: Edward Elgar

Dahl, R. (1982) *Dilemmas of pluralist Democracy*, New Haven, Ct.: Yale University Press.

Dugay, P. (2012) *En elogio de la burocracia*. Madrid: Siglo XXI Editores.

Dunn, S. (2011) *The Economics of John Kenneth Galbraith. Introduction, Persuasion, and Rehabilitation*. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press

Dunn, S. & S. Pressman (2005) "The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith". *Review of Political Economy*, 17(2), 161-209.

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy: States And Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Esping-Andersen, G. (1993) *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Valencia: Alfons el Magnànim.

Fligstein, N. (2001) *The architecture of markets: an economic sociology of twenty-first-century capitalist societies*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Galbraith, J. K. (1941). "The Selection and Timing of Price Controls", *The Review of Economic Statistics*, 23(2), 82-85.

Galbraith, J. K. (1946) "Reflections on Price Control", *The Quarterly Journal of Economics*, (4) 475-489.

Galbraith, J. K. (1951) "The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 33(1), 12-17.

Galbraith, J. K. (1952) *A Theory of Price Controls*. Cambridge: Harvard University Press.

- Galbraith, J. K.** (1958) *The Affluent Society*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Galbraith, J. K.** (1966) “The World Through Galbraith’s Eyes”, *New York Times Magazine*, 18 December, p 25.
- Galbraith, J. K.** (1967) *The New Industrial State*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Galbraith, J. K.** (1973) “Conversation with an Inconvenient Economist”, *Challenge*, Vol. 16 (4), 28-37
- Galbraith, J. K.** (1981) *A Life in Our Times. Memoirs*. Nueva York: Ballantine Books.
- Galbraith, J. K.** (1983) “The Anatomy of Power”, *Challenge*, Vol. 26 (3), 26-33.
- Galbraith, J. K.** (1988) “The Political Asymmetry of Economic Policy”. *Eastern Economic Journal*, Vol. 14 (2), 125-28.
- Galbraith, J. K.** (1997) “The Ken Galbraith (and Bill Buckley) Show”, *Nieman Reports*, Vol. 51 (4) 53-55.
- Galbraith, J. K.** (2001) *The Essential Galbraith*. Boston: Houghton Mifflin.
- Hirschman, A.** (1977) *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Lindblom, C.** (1977) *Politics and markets: the world’s political economic systems*. Nueva York: Basic Books.
- Mazzuca, S.** (2012) “Legitimidad, Autonomía y Capacidad: Conceptualizando (una vez más) los poderes del Estado”. *Revista de Ciencia Política*, volumen 32, Nº 3: 545-560.
- Mazzuca, S.** (2013) “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad del ejercicio del poder en América Latina”. *Araucaria*, vol. 4, núm. 7, primer semestre, Universidad de Sevilla.
- North, D.** (1990) *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, NY: Cambridge University Press.
- Oszlak, O.** (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *Revista POSTData*, Nº 11, abril www.oscaroszlak.org.ar.

Polanyi, K. (1957) “The Economy as Instituted Process”, en Polanyi, K., Arensberg, C. M., & H.W. Pearson (eds.) *Trade and Market in the Early Empires: Economies in History and Theory*. Glencoe: The Free Press., 243-269.

Polanyi, K. (2017) *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Przeworski, A. (2007) “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal-agente”. En: Acuña, C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 143-168.

Quiroga, J. P. (2019) “El síntoma de la estatalidad: los controles de precios y las capacidades Estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, Vol 6, N° 13:109-137.

Quiroga, J. P. (en prensa) *Cuando comer es un acto político. Las relaciones sociales, políticas y de mercado que regulan el acceso y la titularidad sobre los alimentos*. Buenos Aires: Biblos.

Cómo citar este artículo

Quiroga, Juan Pablo (2023) “John K. Galbraith y la reconstrucción de una agenda de investigación en políticas públicas centrada en el conflicto”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N° 25: 54-75