

Participación por contrato. La participación como mecanismo contractual en las políticas sociales

Luis de Sebastián

8 1997

Banco Interamericano de Desarrollo

1300 New York Avenue, N.W.

Washington, D.C. 20577

Estados Unidos de América

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación sobre los principales problemas económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, (INDES). Pueden obtenerse copias en la librería del Banco Interamericano de Desarrollo, 1300 New York Avenue, N.W., Washington, D.C. 20577, Estados Unidos de América.

La serie de documentos de trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social y promover el intercambio con ideas y opiniones sobre temas relacionados con el desarrollo social. Asimismo, el propósito de la serie es dar a conocer los trabajos lo mas pronto posible, aun cuando se podrían mejorar lo detalles de su presentación.

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan necesariamente la posición oficial del Banco o de sus países miembros.

RESUMEN EJECUTIVO

" Transaction cost economics poses the problem of economic organization as a problem of contracting."

(Oliver E. Williamson *The Economic Institutions of Capitalism*, p. 20)

Este trabajo propone un marco para analizar lógica y ordenadamente un sinnúmero de observaciones y experiencias recogidas en la ejecución de los programas y proyectos en que se plasman las políticas sociales. También puede servir para sacar conclusiones prácticas, que serán de utilidad para los diseñadores de políticas y a los gerentes de programas sociales. Este marco se ha tomado de la teoría económica de los contratos, una rama de la economía relativamente reciente¹, desarrollada en el contexto de la moderna economía industrial, que, junto a la nueva economía institucional, proporciona ideas para el tratamiento económico de las organizaciones en general y las del sector público en particular. Estas teorías están sirviendo para darle un substrato económico a la actual preocupación con la "governance" o gobernabilidad de los países, un tema que convoca a economistas, sociólogos y políticos en una colaboración muy productiva y relevante a los problemas tanto de las democracias maduras como las de reciente data.

El argumento parte de la sencilla proposición de que *las políticas sociales que tienden a implicar y hacer participar activamente a los beneficiarios son como contratos*, en los que las partes se comprometen a ciertas prestaciones y se ven afectadas por el tipo de dificultades e imprevistos que afectan a las partes en un contrato comercial. Al analizar estas circunstancias y las maneras de reaccionar ante ellas, encontramos que el paralelismo enriquece nuestra comprensión del proceso de ejecución de las políticas sociales y a la vez proporciona algunas pautas para la acción. La conclusión del ensayo pone de relieve la necesidad de adoptar una *gerencia adaptativa* para los programas y proyectos sociales, a la que se debe dotar de una potestad ejecutiva ("enforcement"), para hacer cumplir los compromisos adquiridos por las partes.

En el texto se habla indistintamente de políticas, programas y proyectos sociales. Es bueno que el lector conozca desde ahora cómo entendemos la relación de los tres conceptos. La política es el concepto más amplio, que abarca todo el conjunto de acciones que tienden a conseguir un resultado general, una nueva configuración de un sector: "política de vivienda", "política de salud", "política de ciencia y tecnología", etc. Estas políticas están diseñadas para conseguir sus objetivos finales en plazos más bien largos. Nosotros en cambio, hablamos de política en el contexto especial de la reforma social, que consideramos urgente, y la política por lo tanto se debe entender como un conjunto de acciones para cambiar en un plazo no largo, tres a cinco años a lo sumo, las características de un sector delimitado estrechamente, cuyas actividades afectan directamente la situación de los pobres. Por el contexto se verá que nos encontramos particularmente en políticas participativas, que de alguna manera exigen una activa cooperación de los beneficiarios.

Una política así se articula y despliega en programas, que con objetivos limitados, que se tratan de alcanzar con una variedad de medios y acciones concretas. Estas acciones concretas son los proyectos, que se caracterizan por tener objetivos y metas más localizados en el tiempo y en el espacio, para grupos humanos bien delimitados, y estar dirigidos a atender necesidades específicas. Cuando hablamos de unos y otros se debe entender que hablamos de todo el conjunto, política-programas-proyectos, como de una sola cosa. Al nivel de abstracción en que se mueve el ensayo se puede tolerar esta amalgama, aunque es preciso reconocer que en algunas aplicaciones prácticas la naturaleza contractual se visualiza mejor referida a un programa que a una política, o a un proyecto que a un programa.

Participación por contrato.
La participación como mecanismo contractual en las política sociales

Indice

PARTE I

La política social como un contrato.....	1
Las partes.....	1
Algunas precisiones conceptuales	2
La teoría económica de los contratos.....	4
Aplicación a la política social 6	
La política social como contrato incompleto.....	7
Condiciones para el contrato completo	8

PARTE II

Los problemas a que dan origen los contratos incompletos.....	11
Las respuestas contractuales a la racionalidad limitada.....	17
Las soluciones no contractuales a los contratos incompletos	21
Notas	27

PARTE I

La política social como un contrato

Pensemos en una política social de intervención directa sobre la población, en que esta tiene que reaccionar activamente a los estímulos de las autoridades, colaborar, en una palabra, para que la política tenga éxito: la educación preescolar, por ejemplo. Esta política es como un contrato entre la entidad del gobierno encargada de llevarla a cabo ² y los beneficiarios de ella, que serían en este caso las familias con niños pequeños. Es un contrato porque para que la política tenga un mínimo de éxito y sustancia, ambas partes se tienen que comprometer, al comenzar el proceso de ejecución, a realizar una serie de acciones, renunciar a otras, y contribuir con recursos (tiempo de trabajo frecuentemente en el caso de los beneficiarios pobres) para lograr los objetivos de la política.

Toda la literatura sobre las políticas sociales participativas muestra hasta la saciedad que sin la participación de los interesados y beneficiados es difícil alcanzar el éxito. Un déspota benevolente e ilustrado que, desde lo alto de su poder, diseñara una política social perfecta en beneficio de sus súbditos, particularmente de los más necesitados y marginados, y la impusiera coercitivamente, no tendría ninguna garantía de éxito si los recipientes no cooperan. En la resolución de los problemas y necesidades de muchos grupos, especialmente de las comunidades pobres, la participación activa de los beneficiados ha demostrado repetidamente ser esencial, como puede verse en la literatura sobre fondos sociales ³ y como se manifestó en la Conferencia sobre el Hambre en el Mundo (Banco Mundial, Washington Diciembre, 1993) ⁴. La política social no puede limitarse a un compromiso unilateral, más o menos creíble, del gobierno. Sin una participación y compromiso de las comunidades no hay política social posible. Eso nos permite analizar en abstracto una política social como una relación contractual, aunque todavía tenemos que determinar qué clase de relación contractual es esa.

Las partes

El compromiso de las partes que intervienen en una determinada política social como agentes y pacientes⁵ quizá no se exprese ni se pueda expresar en la forma de un contrato formal, según los usos y el sistema legal del país en cuestión, pero no hay duda de que la política crea compromisos reales y establece un marco de relaciones que especifica, normalmente en líneas generales, en qué consisten y cómo se tienen que cumplir esos compromisos. Por ejemplo, los beneficiarios se comprometen a cumplir determinadas horas de trabajo y contribuir con ciertos materiales o transportarlos para construir las escuelas, organizarse para asegurar el funcionamiento del sistema escolar local; efectuar el mantenimiento de los edificios; llevar a sus hijos a la

escuela; apoyar, ayudar y vigilar a los maestros, y en general, prestar la colaboración que requiere el buen funcionamiento de la política en cuestión. Una política de vacunación y salud preventiva, de alfabetización de adultos, de vivienda mínima, de población, etc., no son concebibles sin la participación activa de los beneficiarios.

Por su parte la institución pública encargada de llevar a cabo las medidas que conforman la política también adquiere con respecto a los beneficiarios, de la misma identificados o potenciales, compromisos específicos de realizar acciones, aportar recursos, movilizar personal, y llevar a cabo todas las operaciones complementarias necesarias para alcanzar las metas y objetivos de la política. Este es el compromiso que mejor entiende la sociedad, porque es producto de las obligaciones generales del gobierno democrático de atender a los problemas sociales de la población en la medida en que esta no los puede resolver por sus propios medios. El peligro que existe es concebir las políticas sociales como compromisos unilaterales, es decir, por parte del gobierno únicamente, sin que los receptores tengan otra obligación que la de no obstruir la acción del estado en los terrenos en que éste es competente, y el derecho de sacar el mejor partido posible de las acciones del gobierno. Estas consideraciones nos llevan, pues, a concluir que el tipo de políticas sociales que hemos tipificado se pueden concebir en abstracto, inductivamente, como contratos entre partes que voluntariamente se ponen de acuerdo para alcanzar conjuntamente objetivos determinados.

Algunas precisiones conceptuales

)Se pueden considerar como contratos todas las políticas públicas? La pregunta no es relevante a nuestra tarea. Lo que aquí nos importa es cierto tipo de políticas sociales y si se puedan considerar o no como contratos. Si las demás políticas públicas pueden considerarse así o no es algo que no afecta nuestra búsqueda. Las políticas sociales, como las entendemos, son políticas sociales- específicas, es decir, dirigidas a grupos determinados, basadas en criterios teóricos y que incluyen procedimientos de focalización y delimitación de los beneficiarios. Son políticas para segmentos sociales concretos, establecidas para resolver problemas concretos. Me imagino que todas las políticas públicas que sean dirigidas a grupos concretos probablemente también se pueden analizar como contratos. Por ejemplo, una política comercial para proteger a los productores de bananas se puede analizar con una relación por la que dos partes, el ministerio de comercio respectivo, en nombre del estado, y los productores, se obligan a realizar acciones específicas.

Una política general, que no tiene como destinatario un grupo específico sino que está dirigida al bien de la sociedad en general, como por ejemplo la política anti-inflacionaria, es más difícil de concebir como un contrato entre el estado y la sociedad, aunque no imposible. Pero en este caso se diluye mucho la fuerza de la aplicación del concepto de contrato, a no ser que se considere que toda política pública es el resultado de un contrato implícito entre los grupos beneficiados por esa política y el estado⁶. Pero entonces, ¿cómo considerar la relación entre el estado y los grupos que pueden ser afectados negativamente por esa política? ¿Sería un contrato para perjudicarlos? Dejamos planteada la duda porque el seguimiento de este tipo de cuestiones, aunque apasionantes, nos apartaría del tema a desarrollar.

Un problema diferente plantean las políticas sociales del bienestar, como la ayuda a las madres solteras con hijos dependientes, el subsidio de desempleo, el de invalidez, y otros de prestaciones que

ofrecen las políticas sociales orientadas al bienestar⁷. El problema estaría aquí en que los beneficiarios no tienen ninguna obligación de hacer cosas determinadas, de poner una contraparte a las prestaciones gratuitas del gobierno. Ya hemos indicado que la aplicación de la teoría de los contratos tienen una validez restringida a un cierto tipo de políticas sociales, aquellas que exigen alguna actividad por parte de los recipientes para poderse beneficiar de las medidas de la política. Sin embargo, si se mira bien se verá que las prestaciones sociales también tienen la naturaleza de un contrato, porque muchas de ellas son el resultado de un contrato de seguro, en que el beneficiario ha estado aportando determinadas cantidades en el pasado, con vistas a recibir la protección necesaria en caso de "sinistro": desempleo, enfermedad, accidente laboral y básicamente la jubilación.

Fuera del caso de la pura beneficencia, en que el donante no espera ningún tipo de contraprestación. En otros tipos de prestaciones se supone que el subsidio crea la obligación para el receptor, de buscar activamente las formas de salir de su situación (caso del subsidio de desempleo), al facilitarle los medios de subsistencia solamente por un período determinado. Puede ocurrir que no todos los desempleados acepten esta obligación pero ello no afecta la esencia del convenio. No sería pues descaminado concebir esta relación como un contrato, pero debemos admitir de que la tesis de este análisis se concentra en aquellos políticas de desarrollo social que afectan la producción y distribución de "bienes públicos"⁸ en los sectores sociales (educación, salud pública, vivienda, urbanismo, etc.), más que en las políticas puramente redistributivas.

Otra dificultad proviene de que frecuentemente los interesados no ha pedido las políticas que se les proponen, ni se les ha consultado sobre sus necesidades y preferencias, ni han intervenido en su diseño y negociación: simplemente se les imponen desde arriba. Más aun, si se les hubiera consultado, los interesados habrían hecho las cosas de manera diferente a la que propone el gobierno. ¿No es necesaria el libre albedrío para sellar un contrato? Efectivamente si no hay libertad, no se puede hablar de contrato. Por ello, nos referimos aquí a políticas sociales bien planteadas, con una razonable participación de la comunidad, no impuestas por la fuerza. O sea que hablamos de políticas sociales en un contexto democrático: la imposición de soluciones no es el tipo de política que analizamos en este estudio. Se descuenta que nos referimos a políticas que realmente benefician a los destinatarios, porque responden básicamente a sus necesidades reales, y de alguna manera reflejan sus deseos, aunque no nos limitamos en este análisis a políticas expresamente reclamadas por los interesados (las que se conocen como "demand-driven", aunque el término tiene más aplicación con referencia a proyectos).

Pero debemos enfrentar el caso especial que presentan los "bienes meritorios". Tomemos el caso de la vacunación contra la poliomielitis, cuya necesidad puede no ser advertida en algunas comunidades. El estado velando por el bienestar de toda la comunidad y en nombre de todos los padres de familia que quieren y exigen la campaña de vacunación, se ven obligados a forzar e imponer la vacunación, puede verse obligado a imponer la vacunación, incluso estableciendo penalidades para los padres que no lleven a sus hijos a los puestos de salud. Los que no quieren la vacunación, claramente no entran en un contrato con quien se la impone; ¿por qué se van a comprometer a nada? De lo que se trata aquí es de transformar la

política de vacunación de ser una imposición unilateral a convertirse en un contrato voluntario, ofreciendo la información necesaria y los incentivos para ganarse las voluntades de los padres recalcitrantes. Más aun, si se partiera de la premisa de que la política de vacunación debe tener la naturaleza de un contrato, se diseñaría y se negociaría de tal manera que resultara atractiva para todos los posibles beneficiarios. Aunque hay que reconocer que a veces no hay más remedio que imponer las medidas que requiere el bien general.

El estado tiene la responsabilidad del bien común de la sociedad, la que no está condicionada a que, los presuntos beneficiarios acepten o no la acción del gobierno. El Estado es una parte que *puede y debe actuar unilateralmente en casos de urgencias sociales*, sin esperar a que se lo pidan o a que los interesados se comprometan por su parte a determinadas prestaciones. En estas circunstancias, ¿cómo se puede hablar de contratos? No hay duda que en algunos casos, como en de los bienes meritorios, el estado se ve obligado a actuar como un padre con hijos menores para prevenir daños más graves que la limitación parcial y temporal de su libertad. Pero esto no es el caso general en los sectores sociales. Las grandes necesidades y urgencias que existen no se pueden remediar si el estado no se asocia con los interesados para resolver los problemas de estos. No es una cuestión de derecho, es una cuestión de hecho que refleja la experiencia de muchos años intentando resolver los problemas sociales con esquemas paternalistas que no funcionan.

Por último, diremos que por contrato se entiende normalmente un documento con fuerza legal, elaborado según las normas del derecho vigentes en cada país, cuyo cumplimiento puede convertirse en una obligación penal (el no cumplimiento puede dar lugar a una pena) por medio de la intervención de los tribunales de justicia. El término contrato, como se usa en este ensayo supone un sentido nuevo o un sentido tan amplio que carece de la fuerza coercitiva que tiene un documento legal.

En efecto, en este ensayo usamos el concepto de contrato en un sentido amplio, pero no tan amplio que pierda toda capacidad de obligar a las partes contrayentes. Lo usamos como una categoría del análisis económico de las organizaciones que en la actualidad es frecuente en la ciencia económica.⁹

La teoría económica de los contratos

Los economistas suponen que las personas sólo hacen lo que les conviene o lo que perciben como conveniente (la motivación humana, incluso en nuestra relación con las cosas materiales, es más compleja que eso: también hay comportamientos altruistas y solidarios¹⁰). Sería conveniente, como veremos luego, que quienes diseñan una política social para los pobres supongan que los pobres tienen comportamientos centrados en ellos mismos y en sus necesidades, precisamente porque su situación personal es muy desesperada. Esto sería una aproximación adecuada para tipificar ese comportamiento en un modelo de interacción con otros agentes, pero sin olvidar que entre los pobres hay mucha solidaridad. La idea que queremos poner de relieve es que no se debe suponer en los pobres un comportamiento económico distinto al de los ricos en sus motivaciones.¹¹ Por otra parte, también debemos suponer que las entidades del estado y los funcionarios que las dirigen u operan tienen sus intereses particulares, y no siendo entidades perfectas (en el sentido de entidad/principal), también actúan en gran medida centrados en ellos mismos, en

su conveniencia, normalmente política (aunque también puede haber intereses personales) y no solamente en los intereses de los gobernados.¹²

En fin, suponiendo un comportamiento convenientista (sit venia verbo!) por no decir egoísta (aunque este término es más castizo y claro) en las dos partes que intervienen en la política social, el problema de la motivación, que se esencial para que funcionen las organizaciones y para que las políticas sociales tengan éxito, se plantea como la necesidad de que en de lo posible, las acciones individuales tengan en cuenta no sólo cómo el que toma una decisión se ve afectado por ella, sino también cómo esa decisión afecta a los demás.

Pero no es fácil. ¿Como se consigue tener en cuenta los intereses de los demás desde un comportamiento egocéntrico que sólo busca la conveniencia propia? Una manera es haciendo un arreglo, poniéndose de acuerdo entre las partes y obligándose cada una a tener en cuenta los intereses de la otra de una manera y en una medida determinada por las dos. Así se llega a tratos o acuerdos entre personas que reconocen sus intereses mutuos y acuerdan conformar sus comportamientos de un manera que sea mutuamente beneficiosa. Estos acuerdos pueden abarcar las acciones que cada cual debe llevar a cabo, aquellas de las se debe abstener, los pagos o prestaciones que deben fluir del uno al otro, reglas y procedimientos para resolver casos futuros y en general, el comportamiento que cada cual puede esperar de la otra parte. Esto equivale a reconocer los límites que puede tener el seguimiento del interés propio, o reconocer los efectos que el interés de los demás puede tener en el interés propio. En teoría económica nos referimos a estos acuerdos como *contratos*, sin importarnos si tienen o no la condición legal de un documento contractual formal.

Así definido, el contrato es un tipo de comportamiento colectivo derivado del motivo individual de buscar la mayor conveniencia personal, que se supone como la piedra angular de la economía neo-clásica, y por lo tanto compatible con él. Esto hace del contrato una categoría analítica, dentro del esquema neoclásico de explicación de los fenómenos, que sirve para examinar situaciones y problemas con el rigor del análisis neoclásico. Hay que resaltar que estos acuerdos son *voluntarios*, que sólo se entra en ellos y se aceptan como vinculantes si las partes los encuentran individual y mutuamente ventajosos, si se pueden formular a medida de las necesidades individuales en circunstancias variadas, y si en las relaciones efectivas pueden desempeñar las mismas funciones que los contratos formales y aun más, aunque frecuentemente estos contratos sean completamente inarticulados e implícitos, sin poder alguno ante la ley.¹³

Aplicación a la política social

Ahora bien, si aceptamos que una determinada política social es un contrato en el sentido explicado, podemos aplicar el marco conceptual de la economía de los contratos al análisis de las políticas sociales participativas. Con ello podremos relacionar entre si, de una manera lógica y articulada, un buen número de observaciones, experiencias, comentarios, evaluaciones y recomendaciones, que llegan a los que diseñan, analizan y ejecutan políticas sociales y que normalmente están inconexas, yuxtapuestas en el mejor de los

casos y resultan difíciles de interpretar con vistas a la práctica. Y lo que es más importante del análisis "positivo" (en el sentido que se usa en Economía positiva $\equiv$) de políticas sociales, realizado por medio de la teoría de los contratos, se podrían deducir proposiciones normativas o directrices para hacer que la formación de políticas sociales sea más eficiente o incluso establecer las condiciones que debe tener una política social para tener éxito.

La teoría de los contratos ha surgido en el contexto de la búsqueda de una adecuada disposición de incentivos para motivar a los agentes a hacer lo que es bueno para la organización y la empresa de la que forman parte. Básicamente todo se ha desarrollado en el sector privado de la economía, pero recientemente se han comenzado a discutir los problemas específicos del diseño de incentivos para el sector público. El hacer que las políticas sociales funcionen es también un problema de diseñar incentivos para todos los participantes, tanto los agentes como los pacientes. Para diseñar un conjunto adecuado de incentivos puede ser útil considerar la política social como un contrato. Y no es sólo un cuestión de utilidad. Es que, puestos a describir esos programas y proyectos como una categoría económica abstracta, no encontramos otra más apropiada. Porque, ¿qué alternativas hay para conceptualizar los programas y proyectos con categorías económicas. ¿Son transacciones de mercado, como una compra-venta hecha entre partes anónimas en la que una parte vende la obra física, materiales, capital humano, etc., a cambio de prestaciones intangibles como lealtad política, mayor obediencia a las leyes, mejor comportamiento ciudadano, incluso algo de dinero, etc.? ¿Son las políticas, programas o proyectos sociales una colección de transacciones individuales en una especie de mercado competitivo? Esta manera de concebir las cosas distorsiona la realidad y genera más preguntas de las que responde. En primer lugar porque sería difícil fijar un precio, unos términos de intercambio de prestaciones de unos por prestaciones de otros, los problemas de información que esto supone serían difíciles y los costos de transacción enormes. Los programas serían, como las empresas para Ronald Coase, arreglos institucionales para ahorrar costos de transacción prohibitivos, cuya naturaleza habría que determinar¹⁴. Además en todo caso las prestaciones que se intercambian no son instantáneas, en un mercado "spot", sino que se van desplegando en el tiempo y habría que venderlas a futuro, lo cual ya supone un contrato.

Los programas y proyectos se podrían concebir como transferencias unilaterales de naturaleza redistributiva, acciones del gobierno por medio de las cuales se traspasan gratuitamente recursos a determinados ciudadanos en virtud de criterios de equidad, sin pedir, ni esperar nada de ellos. Esto parece excluir en principio la participación de los beneficiarios y caería, por lo tanto, fuera del ámbito de las políticas sociales que contemplamos en este trabajo.

Mientras no se haga constar otra cosa, los programas y proyectos de las políticas sociales en su forma económica abstracta se toman en la literatura como transacciones del mercado simples o compuestas (compra de insumos y venta de la producción, intercambio de información, compra y venta de bienes y servicios, etc.), que se rigen por las leyes de la oferta y la demanda. Por todo lo dicho resulta evidente que esta conceptualización del comportamiento de los participantes en un programa social es muy defectuosa. De ahí la necesidad de buscar otro tipo de conceptualización económica de los programas y proyectos. Si consideramos que los programas y proyectos de una política social exigen que los beneficiarios deben ser parte activa del proceso, y queremos que en la operación misma se dispongan incentivos que muevan a esa

participación que consiste tanto en aportar esfuerzo como en vigilar el cumplimiento de la entidad ejecutora, lo obvio y natural es conceptualizar esa política como un contrato. Lo cual no sólo es útil sino también necesario, porque el concepto económico de contrato es el que mejor se adapta para describir el proceso que se quiere poner en marcha. Un contrato especifica que las dos partes deben hacer algo para lograr objetivos definidos de común acuerdo, contiene una disposición de incentivos para que cada parte haga lo que ambos esperan de ella, e implica que el cumplimiento es obligatorio y que el no cumplimiento coloca a la parte que no cumple en desventaja y sujeta a sanciones que pueden imponer terceras partes. Concebida como contrato, la política social se inserta en una estructura económica formal, articulada, comparable a otros muchos fenómenos económicos de los que se puede extraer semejanzas y lecciones. Esto ayuda a entender la naturaleza económica de la operación y suministra el sistema lógico que se puede usar para sacar conclusiones de importancia práctica para las políticas sociales.

La política social como contrato incompleto

En la literatura económica se llama *contrato completo* al que especifica precisamente lo que cada parte tiene que hacer en toda circunstancia posible e imaginable, y como repartir los costos y beneficios resultantes en toda eventualidad (incluyendo aquellas en que se hubiera violado los términos del contrato), de tal manera que cada parte individual llegue a la conclusión de que lo mejor es respetar los términos del contrato. Es decir, nadie tendría excusas (o motivos verdaderos) para no cumplir el contrato, bajo el pretexto de que una situación dada no habría sido prevista en él. Aplicando esta definición al dominio de la política social, podríamos concluir que si la política social fuera como un contrato completo, descontada la existencia de un buen diseño, sería un éxito completo e infalible porque todos los participantes, de un lado y de otro, se verían suficientemente motivados a comportarse como estaba previsto y a llevar a cabo todas las acciones necesarias- según el diseño -para alcanzar los objetivos en la medida y el tiempo acordados¹⁵. Se resolvería así el gran problema de la motivación de los múltiples participantes en la puesta en práctica de los planes, en cuyo caso todo el problema de la ejecución de la política social estaría en el "momento tecnocrático" del diseño de la política. Pero ¿podemos suponer que la política social es un contrato completo?

Condiciones para el contrato completo

a) Las partes tienen que poder y querer:

- X *prever* todas las contingencias posibles que podrían exigir racionalmente una modificación de los términos del contrato.
 - X *describir* precisamente y sin ambigüedades todas esas eventualidades, para que se sepa con anticipación de que situaciones se puede tratar.
 - X *identificar* exactamente cual eventualidad de las previstas ha ocurrido de hecho.
- Se suponen conocimiento, dominio del lenguaje y juicio perfectos.

b) Las partes tienen que ser capaces y querer:

- X *determinar* un curso de acción concreto y eficiente para cada posible eventualidad, así como los pagos o prestaciones (del tipo de sean) que tienen que acompañar las acciones.

c) Las partes, una vez que se ha cerrado el contrato, tienen que estar satisfechas y dispuestas a atenerse a los términos del mismo, lo que implica:

- X excluir de acuerdo mutuo la renegociación futura del contrato más adelante, porque la mera probabilidad de renegociación quitaría *credibilidad* al contrato.
- X que cada parte puede determinar libremente si los términos del contrato se están respetando y, si fueran violados, que pueda y quiera hacer cumplir la actuación que se acordó.

Aplicando estas condiciones a una política social nos daría una política muy diferente de las que normalmente se trata de ejecutar. Más aun, si hubiera contratos completos y sin costos entre el público y el gobierno para regular el suministro de bienes públicos, contratos que no dejaran necesidades sin satisfacer razonablemente ¹⁶ y fueran plenamente aceptados por las partes, no habría necesidad de las políticas sociales de que consideramos aquí. Pero en el sector social los contratos completos son inalcanzables: considerar todas las eventualidades que pueden seguirse de la aplicación de determinadas medidas a un sector social, poder describirlas sin ambigüedades y reconocerlas cuando ocurran es una tarea imposible. Nos faltan conocimientos, capacidad verbal para describirlas y el juicio crítico suficiente para reconocer cada posibilidad individual en una situación histórica concreta. Acordar de antemano entre funcionarios y beneficiarios lo que habría que hacer en cada caso es algo que, dada la naturaleza de las partes (que son grupos humanos), resulta inimaginable. Más difícil aún resulta suponer que acepten libremente la condición de no renegociar el contrato, que supone unas relaciones de conocimiento mutuo y confianza que ni remotamente existen, entre los sectores de menores recursos y los funcionarios del gobierno. La existencia misma de políticas sociales, programas de lucha contra la pobreza y otros remedios, es una prueba de que no hay contratos completos en este campo.

En resumen diremos que no es posible, que se den contratos completos en ningún campo de la actividad humana sea privado o público. Para nosotros las principales limitaciones son las siguientes:

- X previsión parcial, es decir, la imposibilidad de preverlo todo
- X lenguaje impreciso para describir adecuadamente situaciones complejas
- X costo elevado en calcular soluciones y diseñar planes

Estas limitaciones (y otras) se resumen en el concepto de racionalidad limitada ¹⁷, que es la racionalidad que normalmente tiene la gente real y que hace que no se puedan nunca tener en cuenta todas las eventualidades, soluciones y resultados de determinadas acciones acordadas. Las políticas sociales, como tantas otras actividades humanas, también están sujetas a las posibilidades de una racionalidad limitada, lo cual hay que reconocer para diseñar la acción y actuar en consecuencia. En contra de algunos economistas, que rechazan el concepto porque creen que introduce un comportamiento irracional en el

discurso económico, la racionalidad limitada no implica que los agentes económicos no quieran comportarse y actuar racionalmente. Admite simplemente, que en la práctica puede que no lo hagan plenamente por las limitaciones ya mencionadas.

Lo normal es que surjan situaciones no previstas en los contratos, aun en los más estudiados, como existen situaciones no previstas en la ejecución de una política social. El problema con las situaciones no previstas o no bien descritas e identificadas, es que dan lugar al comportamiento oportunista¹⁸, que, entre otras cosas que luego veremos, puede llevar al *repudio* o rechazo del contrato. Esto pasa mucho no solo en el mundo de los negocios, sino también en el proceso de ejecución de políticas sociales, cuando ante situaciones no previstas se pierde de vista el hilo conductor de la política, se producen fallas de comunicación, y surgen otros problemas que llevan a un comportamiento oportunista por parte de los participantes, llegándose al abandono de compromisos previos o a la renegociación unilateral del contrato. De estos accidentes hay mucha experiencia en los programas y proyectos del sector social, donde frecuentemente los beneficiarios dejan de participar activamente o cambian el comportamiento esperado o la dirección de su actividad, y el estado reformula unilateralmente el programa, asigna menores recursos o se retira de él. Por desgracia, la variedad de comportamientos oportunistas es casi infinita!

De ser pues como contratos, las políticas sociales serían contratos incompletos o imperfectos, formas de relaciones entre grupos humanos que todavía pueden analizarse como contratos aunque dejan lugar a muchas situaciones que aparecen como defectos de previsión. Esas situaciones, sin embargo, se pueden analizar como defectos con relación a un contrato completo, lo cual permite reunir y relacionar situaciones diversas que se presentan en la ejecución de las políticas sociales del tipo de analizamos, en base a lo que tienen de común: el ser resultado de un contrato incompleto. Los problemas a que dan lugar estos contratos nos remiten a dos tipos de soluciones: el diseño de un muestrario coherente de incentivos y cómo gestionarlos, y la gobernación del proceso de ejecución de las políticas, es decir, el establecimiento de instituciones, organizaciones, normas y comportamientos necesarios para administrar o gestionar las políticas sociales, así como el apoyo de una toma de decisiones adaptativa y secuencial, como un medio de lidiar con los contratos incompletos¹⁹. Los dos tipos de solución nos apartan de la consideración del "momento tecnocrático" como momento crucial de la conformación de políticas sociales, que, como hemos visto sólo tendría esta importancia en caso de que la política social en cuestión fuera como un contrato completo.

PARTE II

Los problemas a que dan origen los contratos incompletos

Situaciones imprevistas

El problema principal de los contratos incompletos es en general que no especifican detalladamente lo que hay que debe hacerse en situaciones no previstas al cerrar el contrato. En nuestro caso, ¿qué sucede con una política que está en ejecución, si surge una situación imprevista que afecta a los agentes de la misma? La experiencia nos enseña que siempre en todos los programas y proyectos, aun en los mejor diseñados, surgen imprevistos que necesitan respuestas sobre la marcha para continuar su ejecución. Puede suceder que ninguna de las partes o una de ellas no sepa qué le corresponde hacer en virtud de su compromiso, o sea como cumplir sus obligaciones, o qué hacer para salir de callejón en que se mete el proceso de ejecución.

Imaginemos un súbito recorte de los gastos para programas sociales, impuesto por el ministerio de Hacienda del país, que reduce la cantidad de recursos de que dispone la entidad del gobierno para financiar el programa: este ya no puede seguir el proceso de ejecución, calendario, camino crítico, etc. ¿Que ocurre entonces? Por referencia a lo que hemos definido como contrato perfecto podremos ver lo que falta. En el contrato perfecto estaría estipulado para el caso de que los fondos disponibles se redujeran en un cierto monto²⁰, que tendría que hacer la otra parte, cuales serían las reducciones equivalentes en prestaciones, o "esfuerzo" que la otra parte estaría justificada de hacer; cómo reformular o readaptar el programa, cómo alterar el camino crítico y los calendarios de la ejecución etc. Estaría estipulado cual de las dos partes tendría la iniciativa en llevar a cabo los cambios en el programa, de acuerdo a que principios y según cuales reglas de decisión, etc., etc. Todo esto, naturalmente, no existe en la los contratos incompletos y racionalidad limitada.

Analicemos ahora en detalle la situación en el marco de la teoría económica de los contratos, para luego sugerir formas o maneras de evitar los problemas articuladas como componentes que deben incluirse en las políticas sociales para enfrentar estos casos. Una situación imprevista puede dar lugar a : i) repudiar el contrato; ii) seguir un comportamiento oportunista; o iii) hacer una selección adversa.

Causas para repudiar el contrato: aumento de los costos

¿Por qué habría una de las partes (o las dos) repudiar el contrato, es decir retirarse del programa en nuestro ejemplo, por haberse producido una situación nueva? Eso va a depender de la naturaleza del imprevisto y de como afecta a los costos que enfrentan las partes. Tendremos varios casos: a) si la nueva situación es más gravosa que antes para uno de los contratantes, la parte afectada tiene que hacer una nueva evaluación del costo y beneficio que tiene su participación en el programa. Si esta relación, a pesar del aumento de las cargas, le sigue siendo favorable y por lo tanto compensándole, tendrá todavía un incentivo para seguir aunque probablemente con un compromiso menos firme, por el miedo a que se vuelva a dar otra situación imprevista que le perjudique. Un nuevo deterioro de sus términos de ventaja puede llevar a esta parte a

repudiar el contrato. Si, por el contrario, la situación imprevista acarrea un aumento de costos a una de las partes que le alteran radicalmente la relación de costo-beneficio, no tendrá ya incentivo para seguir cumpliendo el contrato. Podrá continuar participando por altruismo y solidaridad con el resto de la sociedad, pero desde la perspectiva del cálculo económico a la que los pobres no son ajenos, no tiene mucho sentido continuar cumpliendo el contrato. Hay que suponer, pues, que la mayoría tomarán este camino: repudiarán el contrato y dejarán de participar. En el ejemplo de la campaña de vacunación, si no hubiera dinero para comprar la gasolina de las unidades móviles de vacunación y los padres tuvieran que desplazarse largas distancias a veces a pié, para vacunar a sus hijos, no cabe duda que muchos dejarían de hacerlo, sobre todo aquellos que por falta de información no percibe claramente los beneficios de la vacunación. O si un terremoto desplaza a una parte de la población beneficiada por un programa de educación preescolar a una nueva ubicación, el costo para el gobierno de continuar ese programa puede ser prohibitivo y podría suspender los desembolsos en espera de nuevos fondos. Si la nueva situación fuera igual o menos gravosa que al inicio, las partes no tendrían motivo ni excusa para no cumplir sus compromisos con el programa o proyecto. Sin embargo, el hecho de que surjan incentivos o motivos para que una de las partes repudie el contrato, no quiere decir que ello vaya necesariamente a ocurrir. Contra los incentivos al repudio se oponen los costos del repudio, que pueden tener muchas formas. Para una comunidad de beneficiarios pueden ser la pérdida de la elegibilidad para otros programas, desgracia política con los gobernantes, pérdida de la reputación ante otras entidades de ayuda nacionales e internacionales, etc; mientras que para una entidad del gobierno estarían en juego los costos políticos del fracaso, el desprestigio para la carrera de los funcionarios involucrados, pérdida de préstamos y ayuda internacional, etc. Sólo si los costos previstos del repudio fueran inferiores a las ventajas de repudiar, este se llevaría a efecto. En caso contrario, se crearía un incentivo para proceder a cambiar las cosas "por las buenas", es decir, a renegociar el contrato.

De todas maneras el resultado de lo que decida hacer una parte también dependerá de lo que la otra parte le permita. Porque esta, ante la posibilidad de un repudio unilateral, puede amenazar con sanciones, previstas o no en el contrato, si la parte tiene capacidad para imponerlas, como es el caso de un contrato ente el gobierno y las comunidades (el gobierno puede amenazar con retirar otro tipo de ayudas). Todo ello aumenta los costos del repudio para la primera y la impulsará a continuar o por lo menos, a renegociar la continuación. En caso de que una parte tuviera poder coercitivo (y quisiera usarlo), podría simplemente obligar a la otra a cumplir y ésta no tendría más remedio que ceder. La situación resultante, sin embargo, no sería estable y podría tener corta duración.

Una consecuencia normativa de este análisis sería que, así como en los contratos incompletos deben contener provisiones que desalienten el repudio, que sean lo que se llama "*self-enforcing*"²¹, de la misma manera en el diseño de las políticas sociales se deberían incluir desincentivos a la interrupción de la ejecución o de la participación, para impedir que cualquiera eventualidad no prevista quite o reduzca los deseos de las partes de continuar con el programa o proyecto. Hablamos de salvaguardias y mecanismos que luego vamos a exponer en más detalle.

Existencia de una alternativa más atractiva

Otra posible razón del repudio sería si una de las partes percibe en la nueva situación una oportunidad de beneficio, cuyo seguimiento le exige retirar recursos o esfuerzos del programa. Supongamos que llega a una comunidad, que está realizando un programa con la entidad A un costo determinado, la noticia de que es posible llevar a cabo un programa alternativo a menor costo para la comunidad con la entidad B (del mismo gobierno o externa). En esta nueva situación el programa inicial deja de interesarle a la comunidad. Ahora es la búsqueda de un beneficio o ventaja mayor lo que llevaría a una de las partes a plantearse el repudio del contrato. Pero de nuevo, esta ventaja que se presenta habría que medirla contra el beneficio de continuar el proyecto: si es mayor, como supone el caso planteado, habría un incentivo racional para el repudio. Este incentivo, sin embargo, tienen que compararse con los costos del repudio: los costos espontáneos (de oportunidad y directos) y los inducidos por la otra parte (amenazas mencionadas). Los resultados pueden ser repudiar si los beneficios lo justifican, renegociar el contrato inicial con el propósito de obtener un beneficio adicional que se equipare con la ventaja que ofrece la nueva oportunidad, o continuar cumpliendo el compromiso y dejar pasar la nueva oportunidad.

Prevención de comportamiento oportunista de la otra parte

Una situación imprevista pudiera generar un deterioro del compromiso de una de las partes, que, si se vuelve evidente, puede llevar a la otra parte a repudiar el contrato antes de que lo haga la primera. El compromiso de cada parte con la obligaciones del contrato depende de la percepción que tenga de la firmeza del compromiso de la otra parte. Ninguna de ellas quisiera entrar el contrato en una situación de desventaja. Por eso, si una parte percibiera que la nueva situación ha debilitado el compromiso de la otra, la primera se encontraría en una posición de desventaja, si continua manteniendo la firmeza de su compromiso. Si decide no tomarlo en serio, sabe que así se inicia un proceso de desconfianza y debilitamiento de los compromisos mutuos que llevará necesariamente a la rescisión del contrato por incumplimiento de las partes. Para que esta rescisión no le agarre por sorpresa, se adelanta a una situación inevitable y repudia el contrato. Este tipo de proceder se conoce en la literatura técnica como el problema del compromiso imperfecto ²². Este comportamiento se encuentra frecuentemente entre los ciudadanos pobres en el desarrollo de proyectos gubernamentales que les benefician; el compromiso imperfecto se basa en una experiencia ancestral de incumplimiento de promesas por parte de los gobernantes. Un debilitamiento del compromiso de la entidad del gobierno que ejecuta un programa provoca fácilmente el tipo de proceso descrito, que llega rápidamente al abandono del programa por parte de los beneficiarios.

Comportamiento oportunista: el problema del polizón.

Ya hemos mencionado el oportunismo, que cubre un campo muy amplio de actuaciones y que se reduce a que alguna de las partes (o las dos) tenga un comportamiento que se ha cambiado al surgir situaciones no previstas en el acuerdo inicial, no conformes a lo que se había acordado. Una de estas posibles actuaciones oportunistas, la más extrema, es el repudio del contrato, que puede llevar a bien al abandono total del mismo o a su renegociación en términos que beneficien a la parte que repudia el contrato original, como acabamos de ver. Pero existen otras posibilidades: puede ser que la parte oportunista no repudie el

contrato, y que siga participando, pero disminuya el grado de intensidad de su compromiso, o persiga simultáneamente otros fines ajenos al contrato.

De nuevo hay que preguntarse porqué una situación imprevista en el contrato habría de generar un comportamiento oportunista. Se pueden encontrar varias razones:

- X La nueva situación exige un aumento de los recursos o del esfuerzo requerido para llevar a cabo el programa.
- X Aparecen nuevas posibilidades y nuevas formas de obtener los objetivos de una de las partes.
- X Si el compromiso inicial no era muy firme, a medida que se han ido cumpliendo los pasos estipulados en el contrato se van generando un cierto cansancio, que encuentra un pretexto en la nueva situación para cambiar de comportamiento.
- X Si se ven señales en la otra parte de un debilitamiento en su compromiso.

El comportamiento oportunista tiene sentido, si las ventajas que se pueden obtener con este comportamiento son mayores que las que se obtienen con el contrato y son también mayores que los costos que puede ocasionar un ese comportamiento, entre los que habría que considerar en el caso de las comunidades los problemas causados por las sanciones a que se expone quien lo practica, como la exclusión de futuros programas, la mala reputación en la comunidad financiera internacional, etc. (y para el gobierno, los costos políticos, desconfianza generalizada, mala prensa, el voto opuesto, etc. Normativamente, esto implica que al igual que los contratos incompletos, las políticas sociales deben contener incentivos suficientes para elevar el costo del comportamiento oportunista o, alternativamente, que se contemplen arreglos institucionales de vigilancia y seguimiento del proceso para impedir que ante situaciones imprevistas se produzcan estos comportamientos.

Entre las formas que puede tomar el comportamiento oportunista podemos citar el llamado problema del polizón ("free-rider"), o sea el que viaja sin pagar. Un problema muy común que se da principalmente a nivel de personas, pero también existe en el contexto de las relaciones de comunidades y grupos mayores entre sí y con el gobierno, es el que crea a los demás quien se aprovecha del esfuerzo ajeno sin aportar o nada de su parte. Su campo de actuación es el ámbito público de los esfuerzos colectivos, la producción y distribución de los bienes públicos, los beneficios del gasto público, etc. En los programas sociales, si no se diseñan y se ejecutan bien, suele haber mucho campo para polizones, beneficiarios que no debieran serlo o quienes, debiéndolo ser en principio, no ponen nada de su parte como prestación y se benefician de los esfuerzos de sus iguales. En la medida en que no todos los agentes y participantes de un programan hacen aportes al mismo nivel y con el mismo entusiasmo, es natural que exista un cierto margen para los polizones. Es un problema que, como luego veremos, se tiene que solucionar con una serie de incentivos y salvaguardias para evitar los "viajes gratis" y para asegurar la participación en el esfuerzo de todos los beneficiarios²³.

Otra forma de comportamiento oportunista es la "búsqueda directa de rentas que no se originan en la producción"²⁴, que es un nombre académico para los pagos ilegales que se originan de la corrupción. Es un tipo de comportamiento que se puede dar en los contratos si por ejemplo, una parte no aplica los fondos a los usos especificados en el contrato sino que desvía parte de ellos para uso de personas o de un partido político, etc., en detrimento de la confianza y el esfuerzo de la otra parte. El campo de expansión de esta conducta es el sector público, en el que personas que perciben salarios relativamente bajos mueven dineros públicos en grandes volúmenes, bajo esquemas de control imperfectos. En la ejecución de proyectos esta es una permanente tentación en la que muchos caen, y consiste en desviar recursos de los programas para fines personales o del grupo, como ser el financiamiento de las actividades políticas.

El comportamiento oportunista, de cualquier forma que se presente, ya sea como repudio, compromiso imperfecto, renegociación, polizón o caza de rentas, puede crear en cualquier relación contractual lo que se llama el moral hazard, término de difícil traducción que significa riesgo sistémico, o peligro para el sistema de que trata el contexto. Riesgo sistémico se define como "la propensión de los individuos asegurados a causar pérdidas intangibles"²⁵. Como se ve, el concepto proviene del mundo de los seguros y se refiere a la situación en que un asegurado toma mayores riesgos en el ámbito en que está asegurado (salud, incendios, accidente, financiero, etc.) de lo que sería conveniente para los aseguradores. El ejemplo clásico es que cuando uno alquila un auto y no lo asegura, generalmente tiene más cuidado con él que cuando lo asegura. También se usa mucho estos días en el mundo financiero: si se ayuda a una empresa, banco o país en dificultades originadas en una mala gestión (se lo aplican a la ayuda a México), estos no podrán en el futuro más cuidado de practicar una buena gestión y el riesgo de problemas para el sector aumenta. En general, incurre en el llamado riesgo sistémico quien cambia de comportamiento en un ámbito donde puede sacar beneficios con posible perjuicio del sistema. Eso implica oportunismo con bajo riesgo, es decir, cuando existe una cierta seguridad (real o aparente) de que el comportamiento oportunista no va a ser detectado ni tener sanción (como pueden sentir los funcionarios públicos en sus tratos con comunidades marginales). El hecho de que las políticas y los programas sociales sean contratos incompletos se presta a la ocurrencia en ellos de "moral riesgos sistémicos" de todo tipo, porque el saber que un contrato incompleto no es fácil de hacer cumplir por fuerza de ley, le da a las partes una cierta seguridad de que un comportamiento oportunista, distinto del que se espera en virtud del contrato, no puede ser castigado formalmente por la leyes del país o de otra manera. En el diseño y operación de los programas y proyectos hay que estar muy atentos a este peligro para que este tipo de contratos y la institución de hacer, programas participativos, no sufran.

Un "moral hazard" proviene a veces de realizar dentro del marco de una política determinada cosas que no debieran haberse hecho por no estar en los términos del contrato, ni haber conseguido el acuerdo de los participantes, como sería incluir promoción del control de la natalidad en un programa de educación preescolar (aquí los funcionarios se sienten seguros porque creen que pueden convencer a los beneficiarios de que las dos cosas están indisolublemente unidas, y además ellos ponen el dinero), o usar los materiales de la escuela para viviendas de los maestros. Por último, todos los gastos innecesarios, o para fines de fortalecimiento de las instituciones políticas (o el personal de los políticos) que se hacen en nombre de las políticas sociales, las comisiones en obras sociales, los pagos abusivos a los funcionarios, y en general cualquier actividad no productiva para la caza de rentas entran en esta categoría. El hecho de que los

funcionarios puedan medrar económica y políticamente en detrimento de los pobres es probablemente el mayor moral hazard de las políticas sociales, porque a la larga las debilitan cuando no las mata.

Selección adversa.

La existencia de información privada o reservada en posesión de una de las partes antes de cerrar el contrato impide que por medio del contrato se llegue a una solución eficiente, como en el ejemplo clásico de Akerlof sobre la venta de coches usados, que sólo el propietario vendedor sabe si el coche es bueno o es malo (un "Alimón" en el argot popular)²⁶ Esto es frecuente en los tratos entre los funcionarios de los ministerios sociales y las comunidades pobres. Solo una de las partes, los funcionarios, conocen el costo real de la provisión de los servicios sociales y en general el costo social de los programas, que muchas veces es menor de lo que se informa a los beneficiarios, para extraerles a ellos más contraprestaciones. Esta asimetría en la información, que mal usada se convierte en un obstáculo para la participación y el compromiso de las comunidades en programas sociales, puede llevar a que una de las partes (la parte con menos información) incorpore en un contrato, medidas u opciones que no representen la más ventajosa de las alternativas posibles, y que incluso puedan serle adversas. Esta selección adversa es concebible en un programa social, en que se induce a los beneficiarios a aceptar políticas o soluciones, que siendo por alguna razón preferibles para el gobierno, no son ni las más convenientes ni las más eficaces para ellos (es como si compraran "limones"). En el caso que contemplamos del surgimiento de situaciones que el contrato no ha previsto, la asimetría de información puede fácilmente llevar a una selección adversa.

Supongamos que en la nueva situación se altera de hecho, o se reduce, la cantidad de esfuerzo que debe poner una parte, pero esta no se da cuenta y no puede saberlo sin información nueva adicional. La parte mal informada continuará pagando el precio estipulado en términos de esfuerzo, lo cual no constituye ya la opción mejor para ella porque se ha rebajado la relación de esfuerzo a beneficio. De saberlo, podría suministrar menos esfuerzo o exigir más recursos a cambio. Si de la nueva situación resultan asimetrías de información relevante al contrato Xy en un programa social impulsado por el gobierno siempre las hayX entonces la parte con menor información puede estar de nuevo "comprando limones", y su comportamiento es un caso de selección adversa. Claro que en este caso la parte con información sobre la verdadera situación que se ha generado está actuando oportunísticamente, porque saca una ventaja no pactada de la relativa ignorancia de su contra parte. Una cierta equidad informativa tendría que ser garantizada probablemente con algún arreglo institucional en la gerencia del programa.

Las respuestas contractuales a la racionalidad limitada

Las personas muchas veces cierran contratos sabiendo que no se adaptan bien a todas las circunstancias posibles e imaginables que pueden afectar el resultado o la ejecución de las acciones acordadas, y tratan de cumplirlos lo mejor posible. A continuación veremos las formas contractuales, es decir dentro del marco de un acuerdo, resolver los problemas que ocurren en los contratos incompletos, y más adelante veremos las maneras no contractuales de superar las dificultades que se derivan de ellos.

Contratos inflexibles

Una posibilidad es acordar contratos inflexibles con provisiones muy generales de aplicación amplia y generosa. A veces las políticas sociales se han formulado así, a grandes rasgos, sin intentar entrar en detalles que se dejan a las instancias de ejecución inmediata o local, sin mayor vigilancia y control. Pero esto ha ocasionado mucha arbitrariedad, comportamientos Acaza rentas≡ falta de participación, oportunismo y mucho riesgo sistémico, lo que puede conducir la gestión al fracaso. En el caso de políticas complejas, como son la políticas sociales, que movilizan y afectan a muchas personas, se ejecutan a lo largo de períodos de varios años, con una multiplicidad de acciones a todos los niveles de la sociedad afectando por ello a muchos intereses particulares, este tipo de contratos inflexibles y generales no funcionan. Las estipulaciones generales valen para contratos sobre acciones sencillas a realizar en un corto plazo de tiempo (una sola vez, quizá) como puede ser la compra de un coche o algo similar.

Contratos de relación

Otra posibilidad es *el contrato de relación* o contrato relacional que las partes acuerdan para establecer un marco permanente dentro del cual se desarrolla la relación y se resuelven los problemas imprevistos que surjan, o, como dice Williamson, "lo que se contrata es toda la relación a medida que se despliega en el tiempo"²⁷ ≡ . El contenido de estos contratos, típicamente, fija barreras a las actuaciones de las partes (qué cosas no se pueden hacer en ningún caso), fija jerarquías y campos de competencias (qué poder tiene cada uno para actuar y qué límites tiene las actuaciones de cada cual), establece procedimientos para la solución de problemas, etc. Es el primer paso para la constitución de un sistema que gobierna las relaciones contractuales.

En el campo de la política social estos contratos tendrían gran aplicación para resolver muchos de los problemas diarios que se presentan en los programas y proyectos, estableciendo un marco de relaciones entre los funcionarios y los beneficiarios, como una manera organizada y estable, sobre todo para estos últimos, de participar en el proceso político de la conformación de la política social, a la vez que ofrece un marco para la resolución de situaciones imprevistas en la ejecución de los programas. Es esto es demasiado general, pero estoy seguro que no sería difícil encontrar casos en que, si al inicio de una política o un programa se hubiera establecido por mutuo acuerdo un marco relacional para resolver conflictos o prevenirlos, muchos de esas políticas y programas no hubieran fracasado. Cuando los problemas se tratan de resolver unilateralmente, desde arriba -y aún con la mejor voluntad del mundo- por los funcionarios del gobierno es muy probable que esta acción sea percibida por los beneficiarios como *oportunismo* o incluso *repudio* del contrato original, y una vez perdida la *reputación* de seriedad y compromiso de la entidad gubernamental, es muy difícil para el futuro generar confianza en la gestión de dicha entidad. La experiencia de trabajo en proyectos sociales nos enseña que las dificultades imprevistas son normales, suceden siempre, y que frecuentemente en el diseño de los proyectos no hay una metodología para solucionar estas eventualidades. Los agentes se paralizan ante ellas por miedo a romper el contrato o se toman la justicia por su mano, adoptando decisiones unilaterales que crean más conflictos de los que resuelven. Lo que sucede

es que por un lado los beneficiarios se enojan con los funcionarios que deciden, o por el otro lado estos detienen el proyecto si los beneficiarios han actuado por su cuenta.

Los contratos relacionales sirven para estructurar una relación y un conjunto compartido de expectativas, a la vez que establecen mecanismos que pueden ser usados para tomar decisiones y asignar costos y beneficios ²⁸. El *contrato relacional* es en definitiva un *acuerdo sobre el proceso y los procedimientos* más que sobre acciones específicas. Ejemplos de este tipo de contratos son fáciles de hallar en el mundo empresarial, en los acuerdos y pactos entre empresas y en la operación de las empresas mismas. Este tipo de contrato se refleja frecuentemente en los estatutos de las sociedades anónimas, que especifican los procedimientos para escoger a los directivos y empleados de alto nivel, los poderes que estos tendrán en la organización, y el tipo de decisiones que pueden tomar sin consultar a los accionistas. Sin embargo, de todo lo que hagan en detalle deberán rendir cuentas a la asamblea de accionistas.

Un ejemplo: programa de educación preescolar

Supongamos el caso de un programa nacional de educación preescolar que contempla el introducir a los infantes (3-5 años) al sistema escolar. Para que funcione se necesita que los padres estén concientizados y cumplan su parte en este programa:

- X que lleven a sus hijos todos los días al jardín de infancia y les recojan al acabar la jornada
- X les dejen tiempo y oportunidad en su casa para aprender
- X les refuercen la motivación para aprender
- X les alimenten lo mejor que puedan, y si no pueden, soliciten la alimentación adecuada
- X que vayan a las reuniones y a las sesiones de alfabetización y de educación de adultos que suelen llevar ligados estos programas de introducción de los niños pequeños al sistema escolar.

Un programa de este tipo no se puede llevar a cabo con éxito sin la cooperación de los padres, porque la ausencia o las limitaciones de una educación preescolar suele ser un problema de actitud de los padres más que de la disposición de los hijos. Por eso los funcionarios del gobierno responsables del programa se tienen que establecer con los padres o en su nombre con sus auténticos representantes, los jefes de la comunidad, de las asociaciones de padres, autoridades locales (y si no hay que ir persona a persona) todo lo que se espera que ellos hagan para llevar adelante el programa. Este acuerdo es claramente un contrato en que ambas partes aceptan compromisos (en actitudes, comportamientos, prestaciones y pagos), de conformidad con un plan de acción diseñado, negociado y puesto en marcha con la participación de todos.

Este es, naturalmente, un contrato incompleto. El programa no describe lo que los padres y los funcionarios tendrían que hacer en caso de situaciones imprevistas que afectaran la ejecución del programa. Si alguna de estas situaciones ocurriera, los padres podrían seguir la línea de menor resistencia y aprovechar la ocasión para no llevar a los niños a la escuela, lo cual sería un caso claro de oportunismo y repudio del

contrato. Por su parte, los funcionarios suelen continuar la provisión de fondos aunque no se realice ninguna actividad, fondos que irían a otros usos (personales quizá o institucionales, en todo caso con Amoral hazard²⁸), hasta que el suministro de recursos se interrumpe. Supongamos una situación concreta no prevista: la falta de lluvias ha secado los pozos de agua próximos a las escuelas de la zona y estas no disponen de agua potable y ni siquiera la higiene más básica se puede asegurar. Eso sería una buena razón para que los padres de familia dejaran de llevar sus hijos a la escuela, por lo menos mientras dura la sequía. Y si no están bien motivados, eso es lo que harán: repudiarán el contrato, porque nada se dijo al preparar el programa sobre la eventualidad de que faltara agua para las escuelas. Los encargados del programa, por su parte, pueden pensar que llevar el agua a las escuelas en camiones cisternas es demasiado caro para financiarlo con los fondos asignados al programa, por lo que se sentirían desligados de los compromisos contraídos con las comunidades y suspenderían el programa mientras dure la sequía, o definitivamente.

Pero supongamos que se hizo un *contrato relacional* que estipula que, en caso de una emergencia que pusiera en peligro la continuidad de la asistencia de los niños (lo cual puede suceder de muchas maneras), se formaría una comisión compuesta por representantes de la entidad gubernamental encargada del programa y de los padres de familia y posiblemente también las autoridades locales, para buscar soluciones y no interrumpir la asistencia de los niños a la escuela. En nuestro caso la "comisión para emergencias" podría decidir transportar, con garantías de seguridad y puntualidad, a los niños a escuelas vecinas no afectadas por el problema de escasez de agua, usando medios de transporte locales y los que ponga a disposición del programa la entidad gubernamental. Una solución que compromete a las dos partes y distribuye los costos, aunque no necesariamente en la misma proporción, entre la entidad gubernamental y los beneficiarios.

Este sencillo ejemplo destaca lo importante que resulta para el éxito de un programa social la existencia de un marco de relaciones pactado previamente, en el cual se pueden arbitrar los medios para resolver los problemas inesperados, (en este caso es el establecimiento de una comisión mixta para lidiar con emergencias mediante el procedimiento de consulta y de decisión). Sabiendo que existe este mecanismo para enfrentar situaciones imprevistas, habrá menos excusas para el *repudio* y los comportamientos oportunistas que se apoyan en cualquier pretexto, mientras que el compromiso expresado en el contrato será mayor porque el éxito del programa resulta más creíble.

Contratos implícitos

Llamamos contratos implícitos a expectativas no articuladas en forma de compromisos, expectativas compartidas, sin embargo, que las partes tienen de la relación mutua. En la medida en que estas expectativas son realmente compartidas por ambas partes y entendidas de la misma manera pueden ser una manera muy eficiente de cooperar en un contexto de racionalidad limitada. Un ejemplo de este tipo de contrato es lo que se llama la *cultura organizativa*, que consiste en un conjunto de valores y maneras de pensar compartidos por sus miembros, así como sus convicciones sobre cómo hay que hacer las cosas²⁹. La vida social está llena de ellos y de normas no escritas que vinculan misteriosamente a las personas en una determinada relación y cuya ruptura acarrea consecuencias negativas y castigos de la sociedad o del grupo en que están vigentes. Son en cierta manera las restricciones que nos impone la cultura a nuestro

comportamiento social. En ciertos países un ciudadano nunca admitirá que se ha enriquecido abusando de los pobres (con intereses usuarios, por ejemplo), porque eso se castiga con el desprecio social, mientras que admite sin dificultades que no paga impuestos y defrauda al estado porque en ciertos medios eso está bien visto. Ambas cosas, sin embargo, están prohibidas por las leyes. ³⁰

Los contratos implícitos son más numerosos y vinculantes cuanto mayor sea el trato social y el contacto de las partes. Entre personas aisladas no se dan muchas expectativas compartidas, ni se pueden suponer contratos implícitos. Su existencia es función de la frecuencia y la intensidad de la interacción entre las partes. El comportamiento en el tren subterráneo de los que viajan todos los días y de los turistas que apenas conocen este medio de transporte, es distinto. Los primeros observan un código de circulación no escrito, un contrato implícito que se ha generado con la repetida interacción y contacto de unos viajeros con otros. Los segundos hacen la circulación por menos fluida y eficaz, porque no saben lo que se espera de ellos ni esperan nada determinado de los demás.³¹

Del gobierno siempre se espera algo, y las expectativas abundan sobre todo por parte de aquellos que tienen frecuente trato con sus entidades, que no es el caso de los más pobres. Pero estos también las tienen: por ejemplo, todos esperan que en caso de extrema necesidad el gobierno ayude, una expectativa que se basa en la repetición de acciones de ayuda por parte del gobierno. Esto afecta a las políticas sociales. Si hubiera una situación imprevista en el acuerdo inicial, los participantes estarían esperando que el gobierno provea con alguna medida especial. De los participantes el gobierno espera que tratándose de un programa que les beneficia, estos cumplan con su parte del programa aun cuando surjan dificultades imprevistas. Si cada parte conoce y acepta lo que la otra espera y promete, tendremos un contrato implícito en el pleno sentido del término, que puede salvar la situación. Pero puede que no sea suficiente. Si las expectativas mutuas no se realizan y alguna de las partes encuentra un pretexto para repudiar el contrato, se hará echar mano a otros instrumentos.

A la hora de diseñar y ejecutar una política social es muy importante que haya claridad sobre los *pactos implícitos* a que las relaciones de las entidades gubernamentales con los beneficiarios hayan dado lugar (si los beneficiarios son votantes del partido en el poder, p.e.), para aprovecharlos si son adecuados al fin que se pretende, van en la línea de la política y refuerzan la colaboración, o para neutralizarlos y superarlos con otro tipo de contrato (aclarando en forma explícita las expectativas mutuas) o con otras provisiones. Estos vínculos invisibles, tanto como las normas formales y escritas, tienen que ser objeto de los esfuerzos de la reforma social. Douglas North ha señalado la importancia de estas obligaciones informales (informal constraints) para determinar el cambio social, y también para alterar las normas no escritas de comportamiento y el tipo de relación que llamamos contratos implícitos³². Una manera de asegurar el éxito de las políticas sociales sería el trabajar, por medio de la educación y los medios de comunicación, en la implantación gradual de normas de comportamiento que faciliten las medidas.

Las soluciones no contractuales a los contratos incompletos

Ya hemos visto algunos de los problemas generales a que dan lugar los contratos incompletos. La búsqueda de una solución a estos problemas tiene que partir de la consideración de los dos fines primordiales que buscan los contratos en las transacciones sociales: una apropiada alineación o disposición de incentivos y un compromiso serio de las partes. Los contratos se hacen para proteger a la gente en un contexto de relación en que cada cual busca su propia conveniencia. Al ofrecer incentivos en los contratos se tiene en cuenta la conveniencia de los demás en función de la propia, con lo cual se espera obtener un *compromiso firme* de ellos. La solución a los problemas causados por las deficiencias de los contratos tiene que buscarse por medio de un sistema de incentivos que ayude a establecer un compromiso firme.

El poder contar con el compromiso de la otra parte es algo que posibilita y facilita las decisiones propias. Por eso es tan importante en el diseño y ejecución de las políticas sociales poder contar con el compromiso y en consecuencia con la colaboración de los beneficiarios. Cuando la colaboración de los beneficiarios sea imprescindible, por ejemplo para llevar a cabo una campaña de vacunación o de alfabetización, si no se cuenta con el *compromiso espontáneo* de la población destinataria, hay que introducir en el diseño un número *de incentivos* que ayuden a conseguir el imprescindible compromiso. Téngase en cuenta que uno de los problemas que se pueden derivar del hecho de que los contratos que se pueden lograr sean necesariamente incompletos, es que no se llegue a ningún acuerdo, y no haya contrato alguno entre las partes. Ello puede ocurrir por temor a que el compromiso no sea firme o que no sea de obligado cumplimiento, o por temor a que la otra parte, después de haber cerrado el contrato, lo repudie si surge alguna dificultad imprevista. El problema que plantea la falta de compromiso para una política social sería que, por desconfianza e inseguridad de la parte más débil, no se pueda asegurar al diseñar la política, la colaboración activa de los beneficiarios.

Maneras de asegurar un compromiso firme

Una solución es inducir el compromiso de la otra parte mostrando el compromiso propio. Una forma tradicional de hacerlo ha sido el "quemar las naves" (Guillermo el Conquistador en el siglo XI y Hernán Cortés en el siglo XVI), lo cual señala a la otra parte, el adversario en los ejemplos, la total determinación a llevar a cabo su empresa (quitarles sus tierras). Estos ejemplos no son muy edificantes para nuestros objetivos, pero esclarecen el punto de la comparación. Al mostrar un compromiso firme se da a la otra parte una garantía de que el acuerdo es posible y puede funcionar. En las políticas sociales participativas, para ganarse la confianza y la cooperación de los beneficiarios es necesario que el gobierno, como parte más fuerte o "invasora" ofrezca pruebas de tener un compromiso firme (que simbólicamente "queme sus barcos") de llevar a cabo un política. Por ejemplo, si refuerza substancialmente los centros de salud del país como preludeo a una campaña de vacunación, eso hará que la gente crea que el gobierno está seriamente comprometido con ese programa y ello les motivará e incentivará a participar. Otro ejemplo: las comunidades que tratan de beneficiarse de un programa de agua potable también tienen que dar muestras fehacientes de un compromiso firme para calificar como beneficiarios, por ejemplo, invirtiendo en un dispositivo comunitario para el mantenimiento de los aljibes y estaciones de bombeo (asignando y entrenando personal, comprando herramientas, realizando alguna pequeña construcción, etc.), lo cual convencerá a la entidad encargada de que tienen un compromiso firme de colaborar con la política, colaboración que un programa de este tipo es imprescindible para que se sustente.

El miedo a que se produzca un repudio del contrato por falta de compromiso firme impide frecuentemente que se lleven cabo políticas eficaces para la reinserción de drogadictos en el mercado laboral, que no se emprenden más y con mayores recursos por el gran riesgo que se corre de que los beneficiarios -a los que les cuesta enormemente abstenerse de usar drogas- repudien el acuerdo, y abandonen el programa. Así como a las personas con escaso crédito personal se les exige para otorgarle un préstamo una prenda o aval para reforzar el compromiso de pago y evitar el repudio de la deuda, así se deberían encontrar "prendas" o "avales" morales, como podría ser una prestación laboral o en metálico en caso de dejar el programa, o la recomendación de una persona querida y respetada. No es fácil proponer fórmulas eficaces *Aa priori* para este tipo de personas, pero la clave está en relacionar el repudio del programa con la pérdida de algo muy estimado.

La ausencia de un compromiso firme puede llevar a la *reserva del compromiso* en espera de una nueva negociación del contrato. La posibilidad de una nueva negociación, que suele ser necesaria y eficiente a medida que se van realizando las acciones acordadas, puede surgir de nueva información disponible y del hecho de que ambas partes han adquirido nueva experiencia que haga que el contrato original no sea creíble y por lo tanto no se lleve a efecto. Una cosa es la necesidad de renegociar *ex post*, y otra es que esa necesidad, anticipada de una forma u otra, impida desde el inicio un acuerdo suficiente para comenzar bien la colaboración que se necesita. Cada parte puede estar reservándose para más adelante ciertas concesiones en espera de probar el compromiso de la otra parte. Si los dos tuvieran este comportamiento, se cae en una situación de no cooperación que como ya sabemos, es la de un pago conjunto e individual menor.

Esta *reserva del compromiso* en espera de una negociación ulterior es muy propia de gente desconfiada, de grupos humanos con una cultura muchas veces justificada de desconfianza de las promesas y compromisos oficiales, como suelen ser las comunidades pobres y las marginadas. Por eso, para no provocar fallas de cooperación, el gobierno debe actuar como si no fuera a haber ninguna negociación posterior (sin cerrarse a que las haya, naturalmente: es una negativa metodológica), poniendo desde el principio sus cartas sobre la mesa y mostrando, con las señales que sean del caso, compromisos firmes desde el inicio. Esto se puede lograr dando el mayor peso político a sus declaraciones sobre los programas, implicando en ellos a los mejores técnicos disponibles, y realizando un ejercicio de planificación detallado y completo. Lo que aquí se propone es ciertamente una *asimetría de compromisos*, que se requiere para romper el hielo de una desconfianza lógica y natural de los pobres a cerrar tratos con gobiernos que los han favorecido en alto grado.

El cultivo de la reputación y la imagen social

La preocupación por mantener buena reputación y una imagen social favorable puede ser un contrapeso efectivo al oportunismo postcontractual. Esto tiene más fuerza cuando se espera que las relaciones entre las partes sean duraderas. En una transacción que se hace una sola vez entre personas que ni han tenido

previamente ni van a tener en el futuro relaciones económica o sociales, no importa mucho la reputación. Esta preocupación es evidente en el mundo de los negocios, donde las empresas y sus clientes o potenciales clientes están permanentemente relacionados. Para ellas es una necesidad ganarse y mantener la buena voluntad de los clientes, relación que hace que una empresa sea preferida a otras en los tratos comerciales y financieros. La buena reputación es esencial para ganarse y mantener la clientela. Es una imagen social de la empresa que cuesta mucho ganar y que se puede perder si se descuida. La reputación de las empresas es un activo muy importante, intangible si se quiere pero no invisible, al que a veces, en la adquisición de una empresa por otra, por ejemplo, se le asigna un precio elevado. Se ha llegado a decir que en una empresa la "reputación puede sustituir a los activos físicos" y se ha hablado de "reputacional capital" (el capital de la buena reputación) ³³. Esto es esencial sobre todo en la banca y los seguros, empresas consultoras y de contabilidad, de abogados y médicos, a las que los clientes exigen niveles muy rigurosos de comportamiento para que se les pueda confiar asuntos de vital importancia para la empresa. Estas relaciones se tiene que basar en confianza mutua, porque si, no los costos de información, verificación, etc. se hacen prohibitivos.

El cultivo de la reputación suele llevar a aceptar compromisos firmes y a inspirar confianza para que los demás los tomen. Por eso, al establecer relaciones contractuales se debe tener en cuenta la importancia que la reputación, y las consecuencias que una reputación dañada o perdida, tiene para cada parte, porque, en la medida en que se pueda conocer con certeza si la parte concerniente estima mucho o poco su reputación, podremos saber su propensión a hacer compromisos más o menos sólidos. Esta regla tiene muchas aplicaciones. En un contrato de relación, por ejemplo, para estipular qué parte debe dirigir las actividades o tomar la iniciativa para llegar a una solución en caso de que se de una situación imprevista, se puede establecer cual de las dos partes puede perder más de una reputación dañada, y se puede confiar a esta parte, que tiene más incentivos para no actuar oportunistamente, la tarea de dirigir las acciones. En las relaciones entre las entidades del gobierno y comunidades pobres, pero numerosas, beneficiarias de programas sociales, el criterio anterior nos llevaría a decir que el gobierno, particularmente si está pendiente de una reelección, sería el que más tiene que perder de un comportamiento oportunista, y por lo tanto, en una situación inesperada podría confiársele, por medio de un contrato relacional, la iniciativa para marcar el camino a seguir.

Todo esto tiene mucha aplicación para la formulación de políticas sociales participativas. En su estudio sobre la burocracia, J.Q. Wilson afirma que "los funcionarios del gobierno gastan mucho más de su tiempo y energía en tratar cara a cara con instancias de control (constituencies) externas, que los ejecutivos de las empresas privadas" ³⁴ $\cong$. Eso indicaría que para los funcionarios del gobierno la reputación es un activo muy importante con vistas al fomento de sus carrera profesional, tanto dentro como fuera del gobierno. Por su parte el economista francés Jean Tirole, ha estudiado analíticamente el papel que puede tener la preocupación con la carrera profesional como un incentivo para garantizar la calidad de la función pública, y en que condiciones esta preocupación es efectiva ³⁵. Podemos pues suponer que los funcionarios del gobierno encargados de llevar a cabo una política social son sensibles a la reputación individual que afecta a su carrera profesional (su avance dentro de la burocracia o su empleo en la empresa privada), y a la reputación colectiva que afecta a la aceptación social del equipo de gobierno (lo cual facilita su tarea) y a una eventual reelección del partido que lo sustenta.

Los beneficiarios de los programas sociales, ¿son también sensibles a la reputación? Y en caso afirmativo ¿a qué reputación? La respuesta depende bastante de si estos posibles beneficiarios están organizados o no (y en que medida lo estén) y de si tienen tratos regulares con las entidades del gobierno. Con respecto al gobierno solo los grupos organizados en cooperativas, comunidades, asociaciones de barrios, gremios, etc, suelen tener relaciones regulares y contractuales, es decir, tienen suficientes relaciones como para ofrecer un contexto en el que la reputación es importante. Los individuos como tal (por lo menos el común de los mismos), aunque traten mucho con el gobierno, difícilmente llegarán a tener una reputación significativa ante él. Ante el ministerio de Vivienda, por ejemplo, una cooperativa de construcción de viviendas puede tener una buena o mala reputación, según haya cumplido sus acuerdos y sus compromisos en relaciones anteriores con algunas de las oficinas del gobierno. La Fundación Salvadoreña de Vivienda Mínima, una organización no gubernamental que construye viviendas para los grupos de menores recursos, tenía y tiene una gran reputación ante las entidades del gobierno salvadoreño³⁶. Esta reputación le sirvió para conseguir préstamos importantes del Banco Mundial, de CEBEMO (Holanda), ADVENIAT (Alemania), la Fundación Interamericana y otros organismos de ayuda. En consecuencia los beneficiarios de las políticas sociales también pueden ser sensibles a la reputación que adquieren ante la sociedad de su seriedad, buen manejo de los recursos, organización, responsabilidad, eficacia, etc., por las ventajas que esa buena reputación les reporta.

Al diseñar las políticas sociales se debería tener en cuenta el hecho de que ambas partes, los agentes del gobierno y las organizaciones de los beneficiarios, tienen que velar por su reputación. Los diseñadores deberían tratar de incorporar esta preocupación en sus cálculos sobre la probabilidad de comportamientos oportunistas de las partes, *moral hazard* y otros peligros que tienen los contratos incompletos. Se puede suponer que una entidad del gobierno o una asociación de beneficiarios que no se preocupa por su reputación, tendrá más probabilidad de comportarse oportunistamente y de tomar compromisos menos firmes que aquellos que tienen un buen cuidado de no dañar su reputación. Además, habría que proponer en el diseño medidas para reforzar expresamente el cuidado de la reputación, primero, haciendo que los participantes estén conscientes de la importancia de ese aspecto, y luego haciendo público, en los medios relevantes a cada parte, los comportamientos reprobables y los elogiados en la ejecución de las políticas. Si se consigue fortalecer la reputación de las partes y su interés por conservarla, se lograrán compromisos más firmes y una colaboración más eficaz.

Administración de las relaciones contractuales.

Este no es un apartado más sino, probablemente, el más importante del trabajo, porque contiene la conclusión práctica del enfoque contractual de las políticas sociales. Según el Premio Nobel de Economía Douglass North, "es difícil mantener intercambios complejos sin un tercer partido que haga cumplir los acuerdos", y hacer cumplir los contratos es costoso, porque requiere medios de vigilancia, obtención y análisis de la información, escuchar a las partes, decidir las acciones a tomar y llevarlas a cabo. El hacer cumplir los contratos aparece así como una operación costosa que puede desincentivar a las partes a cerrar

acuerdos, si ellas han de cargar con los costos de hacerlos cumplir. North advierte que los problemas claves del cambio institucional, del hacer contratos y de vigilar la manera como se cumplen, depende del grado en que las partes pueden hacerlo a bajo costo. Y añade: "La incapacidad de sociedades para desarrollar un sistema efectivo y de bajo costo para hacer cumplir contratos, es la fuente más importante de la estagnación histórica y el subdesarrollo contemporáneo en el Tercer Mundo³⁷ .

En esta permanente comparación que estamos haciendo entre contratos y políticas sociales, el centro de la cuestión estaría ahora en *la necesidad de contar con un arreglo o institución para hacer cumplir los compromisos contraídos* en las políticas sociales por las partes que participan en ellas. Si admitimos esta necesidad, nos veríamos obligados a postular una institución (que aquí, como North, distinguimos de organización³⁸) que hiciera cumplir eficazmente y a bajo costo los compromisos contraídos por las partes en la ejecución de las políticas. El obligado cumplimiento se llevaría a cabo :

- X suministrando información en temas relativos a las medidas de la política para reducir las posibilidades de malas interpretaciones. Dice North: "Con información incompleta las soluciones cooperativas no funcionan al menos que se creen instituciones que proveen suficiente información para que los individuos vigilen las desviaciones³⁹ .
- X tratando de eliminar obstáculos (efectos menores no previstos) que distraigan a las partes del cumplimiento de sus obligaciones,
- X arbitrando en la interpretación de las medidas que conforman la política y en la atribución de las acciones que se sigan a esa interpretación,
- X usando la coacción interna que produce el saberse vigilado y escrutado en todas las acciones a que se han comprometido las partes, y
- X llamando la atención a las partes cuando no cumplen sus compromisos, amenazando con dar a conocer su comportamiento en los medios relevantes, y llevando en casos extremos, a la amenaza de pedir al poder superior que interrumpa la ejecución del programa.

En resumen, se necesitaría algo así como una "autoridad de la política" (en el sentido de la *Port Authority* americana), una autoridad estrictamente funcional, una estructura de gobernación que ordenara, impulsara, quitara obstáculos y resolviera conflictos imprevistos en el proceso interactivo de ejecución de las políticas. Pensamos, por ejemplo, en una "autoridad de vacunación", en el contexto de la ejecución de una campaña de vacunación, que resuelve problemas no necesariamente médicos que surgen en el desarrollo de la campaña, pero vinculados o relacionados con la vacunación, como transporte, pérdidas de trabajo, problemas familiares, etc.

Esta autoridad pudiera estar encarnada en un Comité de Vigilancia de la Política, compuesto por un cuerpo de técnicos independiente que incluya a representantes de los ejecutores y de los beneficiarios, el que tendría las funciones ya indicadas de información, promoción, protección, interpretación y arbitraje, vigilancia y admonición. Pero como no es muy realista pensar en el establecimiento formal de esta Comisión de Vigilancia, que sería algo parecido a un tribunal de arbitraje, que, además de las funciones descritas, resolviera los conflictos internos que pudieran surgir, ese Comité podría establecerse como parte de la estructura de gestión ordinaria de esa política, y como una unidad con una misión específica. Al decir esto

estamos pensando, siguiendo a Kliksberg y Rondinelli, en una gerencia totalmente adaptativa,⁴⁰ que supone, en términos de la teoría de los contratos, sucesivas renegociaciones ex post, y por lo tanto plantea con más fuerza la necesidad de un arreglo, institución, o autoridad encargada de hacer cumplir los compromisos que han adquiridos las partes.

Esto complicaría un tanto la unidad de gerencia, porque haría falta incorporar personal con atribuciones y funciones muy claras y específicas. Si nada de esto fuera posible, habría por lo menos que añadir a la estructura o al equipo de gerencia poderes específicos de vigilancia para hacer cumplir los compromisos adquiridos por las partes al iniciar la política o el programa, y dotarlo de los medios técnicos y políticos para ello. Enfocada desde esta perspectiva, la participación de los beneficiarios en la operación de los programas sociales se hace más urgente y racional, al asignárseles la función específica de formar parte de la estructura de "enforcement", que asegura el obligado cumplimiento de los compromisos adquiridos. Así se le daría la participación popular en las políticas sociales un papel bien definido.

Notas

1. Aunque hunde sus raíces en un artículo escrito hace casi sesenta años por Ronald Coase, Premio Nóbel de Economía en 1991.
2. Esto es una simplificación de la realidad, en el sentido de que las políticas sociales no están dirigidas o gestionadas por una sola entidad gubernamental, sino frecuentemente son varias las que intervienen. La afirmación se aplica mejor a casos de programas, en los que si podemos identificar una entidad especializada como interlocutor por parte del gobierno. Por ejemplo, CONAFE de México, que llevaría a cabo una política de educación preescolar como la que hemos mencionado.
3. Véase, por ejemplo: Steen Jorgensen, Grosh Margaret and Schacter Mark or Edits. 1993. *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis and Adjustment: The Emergency Socila Fund*. World Bank Regional and Sectorial Studies. Washington D.C. pp.205-218.
4. Como resaltaron las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) en la Conferencia, los proyectos y programas que tienden a proveer servicios sociales y económicos a gran número de personas serán más efectivos si hay una fuerte participación de los beneficiarios. *Cuando las comunidades y los individuos hacen plenamnente suyos los proyectos, estos tienen mayores probabilidades de salir bien..*
WORLD BANK. 1995. *The World Bank Strategy for reducing Poverty and Hunger. A Report to the Development Community*. Washington D.C. p. 24.
5. Aunque el término no me gusta mucho, lo uso por su asociación con el de agente. APaciente≡ significa aquí que el sujeto receptor también tiene que ser de alguna manera activo para recibir la acción del agente.
6. Ver entre otras referencias.
Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Colective Action*. London. Harvard University Press.
Kruger, Anne. 1974 AThe political economy of the rent-seeking society≡ *American Economic Review*. (64), pp. 291-303.
Becker, Gary. 1983. AA Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence≡ *Quarterly Journal of economics*, vol. xcvi, pp. 371-400.
Bhagwati, Jagdish. 1983. ADirectly Unproductive Profit-Seeking Activities≡ en:

-
- J. Bhagwati and T. N. Srinivasan. *Lectures on International Trade*. London, MIT Press, pp. 313-334.
 Rodrik, Dani. 1993. AThe Positive Economics of Policy Reform≡ *American Economic Review* (83), pp. 356-361.
7. Debo esta consideración a Francisca García Sicilia, con quien he discutido las primeras ideas de este trabajo.
 8. Sobre los llamados Amerit goods≡, que traducimos como bienes meritorios Ver:
 Stiglitz, Joseph. 1989. *The Economics of the Public Sector*. 2nd edit., New York, Norton.
 9. Ver.
 Hart, Oliver D. and Holmstrom B. 1987. AThe Theory of Contracts≡ en:
 Bewley . *Advances in Economic Theory*. (Fifth World Congress), Cambridge, CUP.
 10. Ver sobre el comportamiento económico de las personas:
 Sen, Amartya. 1987. *On Ethics and Economics*. Oxford. Blackwell's .
 11. A veces tendemos a pensar que los pobres lo son porque no han buscado más su propio interés y conveniencia, que el deseo de lucro no les ha alentado lo suficiente y son poco sensibles a los estímulos económicos. Esta visión del mundo de la pobreza es completamente arbitraria. Es más acertado suponer que ellos, como cualquiera, reaccionan ante estímulos ciertos y realistas, no ante cualquiera palabra ociosa.
 12. Ver el estudio clásico de la burocracia:
 Wilson, J.Q. 1989. *Burocracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York. Basic Books.
 13. Milgrom, Paul and Roberts, John. 1992. *Economics, Organization and Management*. Englewood Cliffs .NJ. Prentice Hall.
 14. Coase, Ronald. 1937. AThe Nature of the Firm≡ *Economica*, N.S. (4) pp. 386-405, reproducido en: Williamson, O. E. and Sidney G. 1993. *The Nature of the Firm*. New York. OUP, pp 18-33.
 15. Esto supone que los incentivos se ofrecen de manera que motivan a todos los individuos que actúan tanto dentro de la entidad gubernamental como en la organización de la comunidad o grupo de beneficiarios. Un supuesto un poco fuerte en efecto.
 16. Lo razonable depende aquí de los recursos y de la tecnología existente para la producción y distribución de bienes públicos y semi-públicos.
 17. El término *racionalidad* limitada traduce a *bounded rationality*: Auna forma de racionalidad, cuando los actores económicos son racionales en su intención, pero solo pueden ser lo limitadamente de hecho≡, como dice.
 Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York. Free Press, p 45.
 18. APor oportunismo entiendo buscar el propio interés con engaño≡. Williamson, O.E. *Loc. Cit.* P.47.
 19. Ver sobre estos dos puntos, especialmente Aadaptive, sequential decisionmaking as a means to cope with contractual incompleteness≡:
 Williamson, Oliver E. 1991. AThe Logic of Economic Organization≡ cap. 7 en :
 Williamson, O.E. and Winter, S. G. Edits. *Loc. Cit.*
 20. El contrato perfecto contemplaría como posibles toda la gama de valores que podría tomar un cambio en el nivel de financiamiento, aunque dentro de un rango factible probablemente.

-
21. Hart, Oliver and Holstrom, Bengt. 1987. *The Theory of Contracts*. Pp.141-147.
 22. Milgrom, P. and Roberts, J. P.139.
 23. Todos los ciudadanos que evaden impuestos son *free-riders* o polizones de la sociedad, porque se benefician de bienes públicos que no contribuyen a pagar. Ver sobre el tema:
Stiglitz, Joseph. *The Economics of the Public Sector*.
 24. ADirectly Unproductive Profit-seeking $\equiv$ o ADUP-activities $\equiv$, como las llama Jagdish Bhagwati. Ver: J. Bhagwati, J. and Srinivasan, T.N. *Lectures on International Trade*. Cambridge, Mass. MIT Press, cap. 30.
 25. Se ha observado que el seguro médico, al bajar el costo marginal de los cuidados médicos para el individuo, tiende a aumentar el uso de servicios médicos. Ver a este respecto:
Pauly, Mark V. 1968. AThe economics of moral hazard: comment $\equiv$. *American Economic Review*. (58) pp. 531-537.
 26. Akerlof, George A. 1970. A The market for Alemons $\equiv$: quality uncertainty and the market mechanism $\equiv$ *Quarterly Journal of Economics* (84) pp.488-500.
 27. Williamson, O. E. *The Economic Institution of Capitalism*. P. 72.
 28. Milgrom, P. and Roberts, J. *Loc. Cit*, p.131.
 29. IBIDEM, p. 132.
 30. Por ejemplo, en ciertas culturas, el emitir ruidosamente gases digestivos después de las comidas es señal de satisfacción y agradecimiento, si es una persona invitada. En otras culturas eso es totalmente reprochable y ofensivo a los comensales. Y como este hay miles de ejemplos..
 31. Los viajeros diarios observan toda una serie de normas no escritas: se desplazan al centro del vehículo si no se pueden sentar, se preparan con tiempo a salir, salen rápidamente del vagón; cuando van a entrar, dan prioridad a los que salen, circulan por la derecha con diligencia en los andenes y por la izquierda en las escaleras mecánicas, etc. A su vez los turistas, no familiarizados con el metro se quedan en medio, obstruyen las salidas y los movimientos de los viajeros asiduos que esperan un comportamiento determinados, tardan mucho en validar el billete, cuando no se equivocan de cantidad, etc. Si toda la gente actuara así, viajar en metro diariamente sería más costosos en tiempo y humor..
 32. Es notable como la religión ha permanecido viva en la Unión Soviética a pesar de todos los cambios formales que se dieron en este ámbito.
 33. Términos que emplea David Kreps, citado por
Hart, Oliver D. 1993. AIncomplete Contracts and the Theory of the Firm $\equiv$ En :
Williamson, O. E. and Winter, Sidney *Loc. Cit*, pp152-153 .
 34. Wilson, J. Q. 1989. *Bureaucracy*, pp. 31-32.
 35. Tirole, J. 1994. *The Internal Organization of Government*. Hicks Lectures. Oxford. OUP.

-
36. Por lo menos en lo que se refiere a su capacidad técnica, profesionalidad, honradez y buena administración. Durante la guerra (1981-1991) el gobierno la acusó de fomentar la subversión por lo que fue severamente reprimida y castigada.
 37. Ver para esta sección:
North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge. CUP, pp. 50 - 57.
 38. North distingue las instituciones, que serían las reglas del juego, de las organizaciones, que serían los jugadores..
 39. North, Douglas C. *Loc. Cit*, p. 57.
 40. Kliksberg, Bernardo. 1993. A Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas en:
Kliksberg, B. Comp. *Pobreza: Un tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial*. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 91-93.
Rondinelli, Dennis A. *Development Projects as Policy Experiments*. 2nd. Edit. New York. Routledge, pp. 118-153.