



Universitat Autònoma de Barcelona  
Facultat de Ciències Polítiques i de Sociologia  
Departament de Sociologia  
Programa de Doctorat en Sociologia

***Accountability, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica de diseño institucional y un estudio de caso en la Región de La Araucanía, Chile.***

Tesis para optar al grado de Doctor en Sociología por la  
Universitat Autònoma de Barcelona

Autor : Mauricio García Ojeda  
Director : Jose Antonio Noguera Ferrer

Temuco, Octubre de 2014

## **Dedicatoria**

A Claudia, Jaime, Isabel, P y E.

## **Agradecimientos**

Luego de finalizar un largo camino, expreso mi gratitud a quienes, de distinta forma y en distintos momentos, me entregaron su valioso apoyo.

En primer lugar, agradezco a Marcia Castillo, porque sin su desinteresada ayuda no habría comenzado mis estudios doctorales. Además, doy las gracias a quienes con su amistad fueron un gran soporte durante mi estadía en Barcelona, sobre todo a Andrea Amolef, Jose Antonio Díaz, Javier Lefimán, Francisca Fonseca, Carlos Cares, Maricel González, Roberto Badilla y Alba Zambrano. También doy gracias a Marcial por su compañía.

Por su cariño y preocupación, agradezco a mis hermanas Marcela y Alejandra.

Nelson Paulus, Fernando Contreras y Francisco Báez fueron compañeros de doctorado y amigos con quienes compartí preocupaciones y esperanzas. Tengo un gran recuerdo de las conversaciones sobre sociología y mucho más que tuvimos con Nelson y Fernando en el *Lletraferit* y con Francisco en tantos lugares y ocasiones en Barcelona y Santiago de Chile.

Tengo un especial reconocimiento para Ángeles Lizón, quien me alentó a comenzar mis estudios doctorales, luego me ofreció un significativo espacio formativo a través de las asignaturas que impartió en el doctorado, me entregó su ayuda cuando fui necesario y me dio un notable testimonio de dedicación a la ciencia.

También disfruté de un excelente espacio de aprendizaje en el Seminario Teoría Social Analítica (TSA) y en el Grupo de Sociología y Diseño Institucional (GSADI). Ha sido una experiencia muy estimulante compartir con investigadores de excelencia, entre los que destaco a Jordi Tena, por su amistad.

Sin duda, tengo una deuda impagable con Jose Antonio Noguera. En primer lugar, por su calidad como docente, que fue absolutamente evidente para mí desde que cursé su asignatura sobre teorías de la justicia. En segundo lugar, por invitarme a participar en el TSA y a integrar el GSADI, donde puede, además, admirar su calidad como investigador. Por último, por su paciente y generosa guía como director de tesis, que, junto a su espíritu crítico, inteligencia y disciplina, hacen que sea un ejemplo a seguir en mi desarrollo como académico.

Finalmente, agradezco a Jaime Garrido y Alan Garín, colegas del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad de La Frontera, por su buena disposición para generar las condiciones necesarias, sobre todo de tiempo, para terminar mi tesis doctoral.

“Debes amar la arcilla que va en tus manos,  
debes amar su arena hasta la locura,  
y si no, no la emprendas que será en vano (...)  
Debes amar el tiempo de los intentos,  
debes amar la hora que nunca brilla  
y si no, no pretendas tocar lo cierto (...)

Silvio Rodríguez

“No es la primera vez que ocurre  
cuando ha pasado la candela  
siempre hay quien de su hueco surge para jurar que se desvela  
y la bondad y la confianza de quien es bueno esperando  
le de lugar y semejanza mientras descubre los costados.”

Silvio Rodríguez

“Donde no hay confianza no puede haber contrato.”

Thomas Hobbes, *De Cive. Elementos filosóficos sobre el ciudadano*

“Porque hallándose todo poder, confiando en vista de un fin,  
por él limitado, siempre que el final objeto fuere manifiestamente descuidado resistido,  
la confianza vendrá necesariamente a ser objeto de extinción legal, y el poder devuelto,  
a las manos que lo dieran y que de nuevo podrán ponerlo en las que entendieran más aptas  
para su sosiego y seguridad.”

John Locke, *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*

“La tarea de reformar el Estado es una tarea de ingeniería institucional:  
¿qué instituciones permitirán a los gobiernos que gobiernen,  
al tiempo que habilitan a los ciudadanos para controlar esos gobiernos?”

Adam Przeworski, *Democracia y representación*

“En el diseño de una política social, los supuestos acerca de las motivaciones y comportamientos humanos son fundamentales. Los responsables de las políticas públicas las diseñan basándose en el supuesto de que los individuos afectados por ellas se conducirán de cierta manera, y que obrarán así debido a que tienen determinadas motivaciones.”

Julian Le Grand, *¿Caballeros, pícaros o subordinados? Acerca del comportamiento humano y la política social*

“(…) los teóricos políticos y los pensadores constitucionales han tomado al *Homo economicus* egoísta como su supuesto fundamental sobre el comportamiento, y en parte por esta razón han enfatizado, los mercados competitivos, los derechos de propiedad bien definidos y los estados eficientes y bien intencionados como los ingredientes críticos de la gobernanza.

De esta forma, buenas reglas del juego desplazaron a los buenos ciudadanos como el *sine qua non* de un buen gobierno (…)

Buscando implementar un resultado socialmente deseado, se debe revisar que las preferencias necesarias para implementar el resultado sean sostenibles bajo las políticas, contratos o reglas usadas en la implementación.

El problema es más difícil de lo que Hume sugirió (…)  
El problema entonces no es encontrar una forma de inducir a una población homogénea de individuos egoístas a que implementen un resultado deseado socialmente; sino diseñar reglas para que en los casos en que la cooperación es deseada socialmente, los individuos con preferencias sociales tengan oportunidades de expresar su prosocialidad en formas que induzcan a todos o a la mayoría a cooperar.”

Samuel Bowles, *Microeconomics. Behavior, Institutions and Evolution*

## INDICE

<b>Índice de contenidos</b>	<b>2</b>
<b>Índice de tablas</b>	<b>5</b>
<b>Índice de figuras</b>	<b>5</b>
<b>Resumen ejecutivo</b>	<b>7</b>
<b>Introducción</b>	<b>10</b>
Objeto de estudio de la tesis	<b>10</b>
Estructura general de la tesis	<b>37</b>
<b>Capítulo 1. La relación principal-agente</b>	<b>52</b>
1.1 Principales y agentes	<b>53</b>
1.2. Condiciones que describen la relación entre principales y agentes	<b>53</b>
1.2.1. Interdependencia	<b>53</b>
1.2.2. Compromisos como base de la relación contractual	<b>54</b>
1.2.3. Delegación de poder discrecional para actuar	<b>54</b>
1.2.4. Información asimétrica	<b>55</b>
1.2.5. Intereses divergentes	<b>56</b>
1.2.6. El riesgo compartido	<b>57</b>
1.3. Problemas en la relación entre principal-agente	<b>60</b>
1.3.1 Selección adversa	<b>60</b>
1.3.2. Riesgo moral	<b>61</b>
1.4. Resultados subóptimos derivados de los problemas en la relación entre principal-agente	<b>63</b>
<b>Capítulo 2. Relación principal-agente multinivel en política</b>	<b>67</b>
2.1. La relación entre un ciudadano y un político electo como una relación principal-agente	<b>67</b>
2.2. La relación entre un ciudadano, un político electo y burócratas designados como una relación principal-agente multinivel	<b>77</b>
<b>Capítulo 3. Confianza</b>	<b>84</b>
3.1. Concepto de confianza	<b>85</b>
3.2. Tipos de confianza: confianza interpersonal y confianza social	<b>92</b>
3.3. Mecanismos de formación de confianza	<b>93</b>
3.3.1. Mecanismos de formación de confianza interpersonal	<b>93</b>
3.3.1.1. Formación de expectativas en base a interacciones pasadas	<b>94</b>
3.3.1.2. Formación de expectativas a partir de interacciones que se repetirán en el futuro	<b>97</b>
3.3.1.3. Efecto control de las normas sociales	<b>100</b>
3.3.2. Mecanismos de formación de confianza social	<b>101</b>
3.3.2.1. Formación de expectativas a partir de la detección del <i>tipo</i>	<b>101</b>
3.3.2.2. Extrapolación de expectativas de confianza	<b>104</b>
3.3.2.3. Efecto control de los marcos institucionales formales	<b>105</b>
3.3.2.4. El papel de los intermediarios	<b>109</b>
<b>Capítulo 4. Reputación</b>	<b>113</b>
4.1. Concepto de reputación	<b>113</b>
4.2. Vías de acceso a la información que forma la reputación como una creencia	<b>117</b>

4.2.1.	Observación directa de la conducta pasada	118
4.2.2.	La red social en la que está inserto un individuo	129
4.2.3.	Información suministrada por una tercera parte	137
4.2.4.	Marcas, garantías y licencias	139
<b>Capítulo 5.</b>	<b>Delegación, cumplimiento y oportunismo en una relación principal-agente multinivel</b>	<b>149</b>
5.1.	Confianza y reputación frente al problema de la asimetría temporal e informativa en una relación principal-agente multinivel	149
5.2.	Efectos del oportunismo de los agentes en la confianza y la reputación: por qué se erosiona la cadena de delegaciones en la relación principal-agente multinivel	156
<b>Capítulo 6.</b>	<b>Contratos, incentivos, dispositivos de monitorización, redes sociales y virtudes cívicas como vías para orientar hacia el cumplimiento al agente ejecutor que integra una relación principal-agente multinivel</b>	<b>181</b>
6.1.	Instituciones formales como reglas del juego: contratos, incentivos y monitorización	183
6.1.1.	Contratos	184
6.1.2.	Incentivos	196
6.1.3.	Monitorización	205
6.2.	Redes sociales	208
6.3.	Virtudes cívicas	245
<b>Capítulo 7.</b>	<b>La rendición de cuentas, desde dispositivos de <i>accountability</i> vertical y horizontal como vía para orientar hacia el cumplimiento al agente ejecutor que integra una relación principal-agente multinivel</b>	<b>281</b>
7.1.	Sobre el concepto de <i>accountability</i>	281
7.2.	Sobre los tipos de <i>accountability</i> y sus déficits	284
7.3.	Compromisos creíbles. Una vía para inducir al agente ejecutor a cumplir con su principal	324
<b>Capítulo 8.</b>	<b>Estudio de caso: análisis empírico sobre la rendición de cuentas del agente ejecutor. Implementación del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Chile</b>	<b>355</b>
8.1.	Enfoque metodológico del estudio de caso	355
8.2.	Presentación del estudio de caso	376
8.2.1.	Contexto político y social del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL como política de desarrollo social en Chile	376
8.2.2.	Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL. Antecedentes generales	403
8.2.2.1.	Lineamientos de política pública y marco organizacional	403
8.2.2.2.	Objetivos	405
8.2.2.3.	Usuarios	406
8.2.2.4.	Prestaciones o servicios	408



8.2.2.5.	Enfoque metodológico de implementación	410
8.2.2.6.	Ejecutores	411
8.3.	Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL: la lógica de la situación del sistema de interacción o de acción entre el <i>principal gerente</i> y el <i>agente ejecutor</i> .	417
8.4.	Rendición de cuentas y cumplimiento de compromisos del Jefe del Equipo Técnico PRODESAL como <i>agente ejecutor</i> .	428
8.4.1.	Depósito de confianza, delegación y compromisos del <i>agente ejecutor</i> .	429
8.4.2.	Actores, intereses y dispositivos de diseño institucional que configuran la rendición de cuentas y orientan hacia el cumplimiento al <i>agente ejecutor</i>	447
8.4.3.	Limitaciones del diseño institucional del PRODESAL orientado a la rendición de cuentas.	536
<b>Conclusiones</b>		<b>569</b>
<b>Bibliografía</b>		<b>599</b>
<b>Anexos</b>		<b>668</b>
Anexo 1.	Metodología de la investigación	669
Anexo 2.	Transcripción de entrevistas	690
Anexo 3.	Ubicación geográfica de Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Región de La Araucanía, Chile.	730
Anexo 4.	Fotografías de actividades e inversiones realizadas en el marco de la implementación del Programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.	732

## Índice de tablas

Tabla 1.	Silogismos prácticos y debilidad de voluntad	272
Tabla 2.	Tipos, niveles de <i>accountability</i> y control efectivo	322
Tabla 3.	Pauta de evaluación curricular para el cargo de Jefe del Equipo Técnico. Programa PRODESAL.	434
Tabla 4.	Pauta de entrevista personal de los(as) postulantes a Jefe del Equipo Técnico Programa PRODESAL	435
Tabla 5.	Estándares mínimos de calidad de la gestión del Equipo Técnico PRODESAL	451
Tabla 6.	Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013, PRODESAL, Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco	454
Tabla 7.	Fechas de pago y requisitos de las cuotas provenientes de los recursos de INDAP para la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, año agrícola 2010-2011	459
Tabla 8.	Cronograma Uso de los Recursos de Incentivos Unidad Operativa El Valle	460
Tabla 9.	Pauta de evaluación Equipo Técnico PRODESAL	471
Tabla 10.	Plan de Trabajo Comité de Control Social PRODESAL El Valle. Temporada 2010-2011.	499

## Índice de figuras

Figura 1.	Relación principal-agente entre ciudadanos y político electo	72
Figura 2.	Creencias y acción racional estratégica de <i>X</i>	89
Figura 3.	Confianza como creencia y acción racional estratégica de <i>X</i>	90
Figura 4.	Reputación y confianza en la decisión de un principal de delegar tareas a un agente	155
Figura 5.	Relación principal-agente multinivel	157
Figura 6.	Relación principal-agente multinivel en las políticas públicas	161
Figura 7.	Juego de contratación bajo condiciones de confianza social	174
Figura 8.	Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social	175
Figura 9.	Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal	178
Figura 10.	Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal	179
Figura 11.	Red sin cierre en ( <i>a</i> ) y con cierre en ( <i>b</i> )	211
Figura 12.	Tipos de <i>accountability</i>	320
Figura 13.	Secuencia temporal del compromiso creíble en la relación de agencia entre el <i>principal gerente</i> y el <i>agente ejecutor</i>	339
Figura 14.	Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles	340
Figura 15.	Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante	346

Figura 16. Concatenación de mecanismos que explican la delegación en la relación entre <i>principal gerente</i> y <i>agente ejecutor</i> .	<b>353</b>
Figura 17. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL.	<b>428</b>
Figura 18. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL. Dispositivo de monitorización multilateral	<b>511</b>
Figura 19. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL. Dispositivos de control ex-ante y ex-post del <i>agente ejecutor</i>	<b>512</b>

## **Resumen ejecutivo.**

En la tesis analizamos las condiciones bajo las cuales, en el marco de una relación principal-agente multinivel configurada en torno a la implementación de programas de política pública e integrada por ciudadanos beneficiarios, políticos electos y burócratas designados, es posible orientar hacia el cumplimiento al último agente de esta relación, que llamaremos *agente ejecutor* y que es el implementador directo de programas en las organizaciones burocráticas estatales jerárquicas que operan a través de sucesivas delegaciones descendentes. Desde una perspectiva causal-intencional analizamos la eficacia de diseños institucionales de *accountability* que, como reglas del juego, configuran la estructura de oportunidad del *agente ejecutor*, afectando sus creencias y deseos de tal forma que su acción se oriente hacia el logro de los resultados a la altura de las expectativas del principal que delegó tareas en él (que llamaremos *principal-gerente*).

En síntesis, lo que proponemos en esta tesis es que una vía para orientar hacia el cumplimiento de compromisos del *agente ejecutor* es que su desempeño esté regulado por un diseño institucional de rendición de cuentas desde la *accountability* vertical interna (control desde la propia organización burocrática) y de la *accountability* vertical social (control social desde los ciudadanos como beneficiarios del programa de política pública) y además, que esta *accountability* o responsabilización se sitúe en el nivel exigitivo, es decir, en la cual el agente está obligado a informar y la evaluación que se realiza de su gestión es vinculante respecto al incentivo que recibe, que es la renovación contractual, la que, por tanto, está condicionada a su desempeño.

Para fundamentar lo anterior, la tesis doctoral tiene un propósito eminentemente teórico y su objetivo general es formular, a partir de un marco teórico que sistematice e integre contenidos sobre *accountability* y diseño institucional, modelos teóricos que aporten microfundamentos para explicar por qué dispositivos de *accountability* vertical interna y social promueven el cumplimiento de *agentes ejecutores* en la implementación de programas de política pública. A partir de lo señalado, buscamos generar conocimiento que produzca insumos para el diseño institucional de dispositivos de *accountability* vertical interna y social orientados a promover el cumplimiento de *agentes ejecutores* y para aportar criterios para

evaluar la calidad del diseño institucional de programas de política pública en torno a su capacidad para promover el cumplimiento de *agentes ejecutores*.

Con este propósito, los objetivos específicos de la tesis son los siguientes:

1. Analizar teóricamente la relación principal-agente entre políticos electos, burócratas designados y ciudadanos.
2. Caracterizar las vías propuestas desde la teoría social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes.
3. Analizar teóricamente las limitaciones de las vías propuestas desde la teoría social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes.
4. Analizar teóricamente la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel.
5. Ilustrar, a partir de la evidencia empírica que aporta un caso estudiado, cómo opera de forma eficaz la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel.
6. Analizar las limitaciones del diseño institucional de *accountability* vertical interna y social del programa analizado en torno a su eficacia para promover el cumplimiento del *agente ejecutor*.

Luego de desarrollar una revisión análisis teórica en relación a los tres primeros objetivos específicos, en torno al cuarto objetivo específico, referido a la rendición de cuentas del *agente ejecutor*, realizamos propuestas específicas de diseño institucional para prevenir el oportunismo del *agente-ejecutor* en la etapa pre y postcontractual, desde lo cual formulamos tres hipótesis:

- Hipótesis 1: El *principal gerente* contrata al *agente ejecutor* cuando este envía una señal que informa sobre su *tipo confiable*.
- Hipótesis 2: El *principal gerente* contrata al *agente ejecutor* cuando este cumple con él en un período contractual previo.
- Hipótesis 3: “El *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal gerente* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño.”

Estas hipótesis fueron testeadas según la orientación señalada en el quinto objetivo específico. Para es fin se realizó un estudio de caso sobre la implementación de un programa de política social en Chile, específicamente, el Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) del Ministerio de Agricultura, que fue desarrollado en la Unidad Operativa El Valle, en la Comuna de Cunco, Región de La Araucanía.

Los principales resultados del estudio se refieren a que se confirman las tres hipótesis formuladas. Específicamente, la evidencia disponible desde las entrevistas y desde los documentos analizados permite afirmar, por una parte, que se producen los resultados de las interacciones estratégicas en el sistema de acción integrado por el *agente ejecutor* y el *principal gerente* que son predichas en los modelos de teoría de juegos y, por otra, que en la formación de esos resultados de equilibrio operan los mecanismos causales-intencionales, basados fundamentalmente en acciones guiadas por creencias y deseos: la confianza como una expectativa sobre el desempeño del *agente ejecutor* basada en creencias sobre su reputación, la acción de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* buscando acceder a la renovación contractual y desde la creencia de que la sanción contenida en el diseño institucional es ejecutable y la acción del *principal gerente* de renovar el contrato al *agente ejecutor* al observar su cumplimiento y desde lo cual forma la creencia de que éste cumplirá en un nuevo período contractual. A partir de lo anterior, logramos hacer inteligible la explicación sobre las condiciones bajo las cuales se produce el cumplimiento del *agente ejecutor* en el marco de su participación en la relación principal-agente multinivel.

En torno a esta explicación también podemos destacar como un resultado de la tesis la relevancia de las características del diseño institucional que opera en la relación principal-agente multinivel que implementa el Programa PRODESAL. Este diseño, además de favorecer el cumplimiento en cada una de las relaciones principal-agente que configuran la relación multinivel, tiene como efecto virtuoso el concurrir a reforzar los dispositivos de *accountability* vertical interna y social que orientan al *agente ejecutor* hacia el cumplimiento. Para finalizar, en relación último objetivo específico enunciado, identificamos limitaciones del diseño institucional del Programa PRODESAL que pueden reducir la eficiencia de la relación principal-agente multinivel, afectando los intereses de los ciudadanos.

## **Introducción.**

### **Objeto de estudio de la tesis.**

En diversos lugares del mundo es evidente el cuestionamiento y descontento de los ciudadanos hacia el desempeño de los políticos electos y los gobiernos. La preocupación de las ciencias sociales por este hecho se constata en el crecimiento explosivo durante las últimas dos décadas de estudios realizados sobre temas que se refieren, en distintos niveles, a la calidad de la democracia, entre ellos, la gobernanza, el Buen Gobierno (Besley, 2006; Lapuente, 2010), el capital social, la densidad asociativa (Maloney y Robteutscher, 2007) y la participación ciudadana (militancia en partidos políticos, participación electoral, entre otras). Las consecuencias de este déficit de calidad de la democracia han sido tematizadas como un malestar ciudadano concebido fundamentalmente como desafección política, que se manifiesta de dos formas. Una es el distanciamiento político, referido a lo que en la literatura se señala como desencanto, decepción, desidentificación de los políticos y una falta de interés o desapego respecto a los asuntos públicos. La otra es la desafección institucional, expresada en desconfianza hacia las instituciones, los políticos electos y los mecanismos de representación democrática (Torcal y Montero, 2006a).

En relación a la desconfianza en las instituciones, una de sus causas es la erosión de las expectativas de los ciudadanos debido al desempeño de los gobiernos (Torcal y Montero, 2006b; Nye, 1997). Esto nos remite a la eficacia política, entendida como la capacidad de respuesta de las instituciones políticas y los gobiernos frente a las demandas que los ciudadanos consideran básicas y por ello, muy importantes (Altman y Luna, 2007; Kikuchi, 2008; Magalhães, 2006; Montero, Gunther y Torcal, 1998; Morales, 2008; Mota y Subirats, 2000; Paramio, 1999, 2002). La eficacia en la gestión institucional tiene dos dimensiones respecto a las cuales los ciudadanos son sensibles en términos del depósito de confianza. Una dimensión se refiere a los resultados de las políticas implementadas (competencia o capacidad) y la otra se relaciona con el juicio crítico sobre la *buena o mala* conducta de los políticos electos y de los oficiales que operan en las agencias públicas y que afecta los intereses de los ciudadanos (integridad, fidelidad, benevolencia, motivación o compromiso, probidad, transparencia) (Brennan, 1998; Cook, Hardin y Levi, 2005; Hardin, 2000; Levi y Stoker, 2000; Listhaug, 2006; Montero, Zmerli y Newton, 2008; Newton, 2006; Putnam, Pharr

y Dalton, 2000; Segovia, Haye, González, Manzi y Carvacho, 2008). Para León (2014), la confianza de las instituciones es producto de la evaluación de su desempeño desde criterios pragmáticos, es decir, en relación a su eficacia y eficiencia, y de la evaluación de intenciones y acciones desde criterios normativos, esto es, en relación, entre otras, a la honestidad de las acciones anejas al resultado logrado.

Entonces, en relación a la primera dimensión, relacionada a los resultados y a la evaluación desde criterios pragmáticos, los ciudadanos son especialmente críticos respecto al desempeño económico de los gobiernos, a quienes atribuyen responsabilidades por los resultados de su gestión (Criado y Herreros, 2007) y un ejemplo de ello, es la acentuada molestia frente a las reformas estructurales que han impactado fuertemente a la ciudadanía con una aguda inseguridad y vulnerabilidad económica, cuya manifestación más nítida es el desempleo (Fundación Alternativas, 2010). Respecto a la segunda dimensión, relacionada al juicio crítico y la evaluación desde criterios normativos, la confianza hacia las instituciones se refiere a una evaluación sobre los atributos antes señalados, que se pueden englobar como honestidad. La evaluación ciudadana sobre la ausencia de honestidad se debe, en general, a la constatación de la distancia entre las promesas y los resultados logrados (Newton y Norris, 2000), lo que, específicamente, se produce por la existencia de *malas prácticas* de los políticos electos y los oficiales que operan en las agencias públicas, quienes son vistos como buscadores de rentas orientados a satisfacer intereses privados más que como aquellos que efectivamente están motivados hacia la consecución del bienestar común (Offe, 2006).

Una manifestación de lo anterior es la corrupción, que afecta las expectativas ciudadanas respecto al cuidado que procurarán los políticos electos y los burócratas en atender sus intereses (Chang, 2013; Cheung, 2008; dellaPorta, 2000; Hakhverdian y Mayne, 2012; Haring, 2012; Herreros y Criado, 2007; Lho y Cabuay, 2005; Papakostas, 2012; Pharr, 2000, 2007; Punyaratabandhu, 2008; Seligson, 2002; Warren, 2004; Worms, 2003). Además de la corrupción, prácticas como el nepotismo, el clientelismo, el patronaje y el amiguismo, dan cuenta de la captura de las agencias públicas por grupos de interés (Rothstein y Teorrell, 2008; Tandler y Freedheim, 1994), que incluye la que se produce en los procesos de regulación que realiza el sector público y que son conocidos como fallos de Estado (Stiglitz, 2000, 2010).

Si existe confianza institucional las autoridades son consideradas legítimas (Tyler, 1998) y se produce el consentimiento ciudadano como aceptación



condicional o conformidad o cumplimiento casi voluntario hacia las decisiones expresadas en políticas (Levi, 1988, 1996, 1997a), lo que tiene consecuencias para el fortalecimiento del Buen Gobierno, pues genera las condiciones para la producción de bienes públicos (Levi, 2005, 2006a), fundamentalmente porque los compromisos de las instituciones políticas son creíbles (Patashnik, 2003; Rothstein, 2005). Un Buen Gobierno y buenas instituciones no son exclusivamente relevantes por su relación con la confianza institucional, ya que también se ha establecido su relación con la confianza social (Hall, 2003; Rothstein, 2003; Tamilina y Tamilina, 2013; Trägårdh, 2013; Wuthnow, 2003) y más aún, existe evidencia sobre la relación de causalidad entre gobiernos y Estados eficaces y formación de confianza social (Jordana, 2000; Uslaner, 2009).

Un Estado eficaz puede garantizar que los compromisos entre las partes sean creíbles, haciendo exigibles los contratos, operando sanciones positivas (premiando los cumplimientos) y negativas (penalizando las faltas) y reduciendo asimetrías de poder entre las partes, para, de esta forma, favorecer la creación y estabilidad de la confianza interpersonal y social (Herreros, 2008a, 2009, 2012a; Herreros y Criado, 2006, 2008; Wilson y Eckel, 2011). También, un Estado eficaz puede aportar a la formación de confianza social impulsando la participación ciudadana en asociaciones voluntarias, por ejemplo, a través de ayudas financieras y provisión de infraestructura (Herreros y Criado, 2001). Además, se ha determinado que los gobiernos honestos y eficaces generan programas sociales universalistas que producen confianza social, porque estos programas, primero, promueven la igualdad económica a través de políticas redistributivas, segundo, reducen la discrecionalidad burocrática al priorizar un tratamiento igualitario o imparcial entre los ciudadanos y tercero, fortalecen la solidaridad social entre los ciudadanos (Rothstein y Uslaner, 2005).

Los gobiernos y los Estados eficaces son pues, fuente de confianza interpersonal, social e institucional y si desde el trabajo de Robert Putnam se defiende la tesis de los efectos del capital social sobre la efectividad del gobierno, es posible distinguir un círculo virtuoso entre capital social y eficacia institucional, que tiene como consecuencia la creación de condiciones para la cooperación entre políticos electos, burócratas y ciudadanos (Boix, 2000; Brehm y Rahn, 1997; Rothstein, 2009). Un ejemplo de esto es la recién citada investigación de Rothstein y Uslaner (2005), quienes señalan que los gobiernos eficaces en la promoción de la igualdad económica y de oportunidades favorecen la confianza social, que al producir un

juego social de suma positiva, genera, a su vez, las circunstancias propicias para que la implementación de las políticas universalistas sea sustentable. También un círculo virtuoso que tiene como eje de su dinámica el ya mencionado consentimiento ciudadano, es el que opera cuando un gobierno eficaz, al ser considerado confiable y por ello legítimo, produce cooperación condicional, lo que hace posible que el gobierno continúe siendo eficaz, es decir, produciendo y distribuyendo bienes públicos de forma oportuna y equitativa (Levi y Sacks, 2012).

Considerando lo anterior, resultan preocupantes los datos disponibles sobre los bajos niveles de confianza, sobre todo de confianza institucional y, en específico, de la referida a confianza en gobiernos nacionales y locales, que son quienes están encargados de implementar políticas públicas. Los niveles de confianza ya parecen ser estructurales por su duración<sup>1</sup>, lo que constituye una persistente mala noticia para la calidad de la democracia, evidenciando problemas en la eficacia de los Estados y los gobiernos. Frente a este panorama, una de las inquietudes actuales en las ciencias sociales es la creación y aumento del capital social, en general y de la confianza institucional, en particular. La vía para ello, según lo señalado, es mejorar los niveles de eficacia de las instituciones públicas y orientar las decisiones y acciones de los actores públicos considerando el bienestar de los ciudadanos. Esto supone el control de los políticos electos y de los burócratas delegados que implementan políticas públicas. Bien, pero ¿cómo hacerlo?

---

<sup>1</sup> En América Latina, durante el período 1996-2011, el promedio de confianza en el gobierno fue de un 40% (Latinobarómetro, 2011). En perspectiva comparada, el estado de la confianza en el gobierno en América Latina es similar al de Europa, donde, según el Eurobarómetro, el promedio de confianza en el gobierno para el período 2003-2010 es 31.5% (31% en 2003; 34% en 2004; 31% en 2005; 30% en 2006; 34% en 2007; 34% en 2008; 29% en 2009 y; 29% en 2010) (Latinobarómetro, 2011). En 2011, el promedio de confianza en el gobierno fue de un 28% y en 2012 fue de un 27.5% (Eurobarómetro, 2012). En Chile el panorama no es diferente: según datos del Latinobarómetro, el promedio de confianza en el gobierno en Chile durante el período 2002-2013 fue de 49,08% (44,2% en 2002; 46,2% en 2003; 54,0% en 2004; 60,1 en 2005; 61,0% en 2006; 45,3% en 2007; 52,8% en 2008; 65,1% en 2009; 56,1% en 2010; 34,2% en 2011 y; 32,8% en 2013 (PNUD, 2014). De acuerdo a la encuesta UDP, el promedio de quienes señalaron confiar bastante y mucho en el gobierno entre 2008-2014 fue de 25,02% (27,4% en 2008; 38,4% en 2009; 32,9% en 2010; 21,0% en 2011, 17,7% en 2012; 20,4% en 2013 y; 17,4% en 2014) (ICSO-UDP, 2013). En relación a la confianza en municipios o gobiernos locales en Chile, según datos de la Encuesta CEP 2011, los niveles de confianza fueron de un 31% en 2008, de un 38% en 2010 y de un 32% en 2012 (PNUD, 2014). Según la encuesta UDP, el porcentaje promedio de personas que indicaron confiar bastante y mucho en las municipalidades en el período 2008-2013 fue de un 34,68% (34,4% en 2008; 37% en 2009; 39,3% en 2010; 35,6% en 2011; 33,8% en 2012 y 28% en 2013 (ICSO-UDP, 2013). De acuerdo al Estudio Nacional sobre Partidos Políticos y Sistema Electoral del año 2008, la suma porcentual de las personas que señalaron tener mucha y bastante confianza en los municipios en Chile alcanzó a 31% (Segovia, 2009).

En la larga tradición en filosofía política encontramos la insistencia sobre la importancia de hacer responsables a los políticos en tanto representantes de los ciudadanos. En torno a la representación política hallamos no sólo un énfasis en justificar normativamente el deber de los políticos de actuar según los intereses de los ciudadanos, sino además, la búsqueda de diseños institucionales concretos para hacer efectivo el control de los políticos. También la moderna ciencia política y la teoría económica han analizado las vías por las cuales los políticos podrían orientarse a ser responsables y receptivos y una de ellas es el voto retrospectivo y prospectivo, que es considerado una forma de control en las versiones minimalistas de la democracia, *á la* Przeworski, esto es, aquella forma de gobierno en la cual los partidos políticos pierden elecciones, proceso en el cual proponen candidatos a gobernantes para ser electos mediante elecciones competitivas (Przeworski, 1997a, 1995).

En este enfoque, la propuesta schumpeteriana tuvo una clásica formalización en la teoría económica de la democracia de Downs y desde entonces, hasta Przeworski, Stokes y Manin (1999), quienes realizan uno de los más robustos análisis sobre la *accountability* como principal desafío para la representación política en las democracias, se han puesto sobre la mesa las limitaciones de las elecciones periódicas, entre otras, la falta de competencia de los mercados políticos, la inexistencia o vaguedad de compromisos ex-ante, el cambio de circunstancias ex-post en escenarios de discrecionalidad política y las asimetrías informativas, que generan condiciones para la selección de políticos con un *mal tipo*, la manipulación de la ciudadanía y la evasión de responsabilidades políticas (Fernández, Lapuente y Rodríguez, 2011; Maravall, 2003a, 2008).

También en la teoría de la democracia, además de las elecciones como forma de control de los políticos, se formuló, a partir de la reflexión de los *founders* sobre el diseño constitucional, la doctrina de los frenos y contrapesos que, en los términos de O'Donnell, supone una *accountability* horizontal que opera desde la supervisión del poder legislativo hacia el poder ejecutivo. Sabemos desde la literatura disponible que las asimetrías informativas y de poder, el clientelismo y las colusiones son algunas de las restricciones para la efectividad de la también llamada responsabilización por el control parlamentario, que no es únicamente relevante para la eficacia del gobierno, al buscar el control de los políticos electos, sino que lo es además, porque pretende auditar a la burocracia que implementa políticas públicas.

Entonces, las falencias de esta forma de control no son menores porque, como señala Przeworski (1998a, 2004), en las democracias representativas la delegación es ubicua en contextos en que el aumento de la complejidad del funcionamiento del Estado hace imprescindible la especialización del *saber qué hacer y cómo hacer*. En este escenario no se produce sólo la delegación desde los ciudadanos hacia los políticos (entendida, en términos de Coleman -2011-, como asignación de responsabilidades y cesión de autoridad y además, como un encargo hacia otro para actuar en nombre de quien delega -Lupia, 2001-), en este caso, para que los políticos actúen *en nombre de y por el bien* de la ciudadanía, sino que éstos, a su vez, delegan en gestores públicos o funcionarios de diverso nivel, quienes también requieren ser controlados. No obstante, este control debe operar por una vía diferente a las elecciones competitivas, porque estas resultan ser una forma muy indirecta de control de la burocracia y, en consecuencia, son poco útiles para ese fin (Przeworski (2012).

Visto así, la *accountability* horizontal requiere ser complementada con otros controles hacia la burocracia, entre los que se cuentan la *accountability* horizontal con mandato específico, que es realizada por agencias estatales independientes del poder ejecutivo y que cuidan que los procedimientos se ajusten a derecho, y la *accountability* vertical interna, referida a los procesos de auditoría que se efectúan en forma descendente en los niveles jerárquicos al interior de la burocracia estatal. No obstante, estas formas de control también son frágiles ante prácticas de captura del Estado, lo que ya fue evidenciado desde la potente crítica hacia el funcionamiento de la burocracia pública, realizada, entre otras, por las diversas perspectivas articuladas en torno a la teoría positiva de la burocracia pública (Moe, 1998).

Finalmente, la teoría de la democracia ha propuesto formas de control de los políticos y los burócratas en las que los ciudadanos pueden ser protagonistas directos a través de vías diferentes del voto como *accountability* vertical electoral. Se trata de la actualmente llamada *accountability* vertical social, que desde la perspectiva de la democracia participativa se puede viabilizar a través de la institucionalización de formas de implicación y de supervisión fundamentalmente a escala local, como los presupuestos participativos, la planeación participativa y descentralizada y los consejos vecinales. Estas iniciativas orientadas a reducir la distancia entre los ciudadanos y los políticos electos, *dando voz* y empoderando a los primeros por medio de procesos de toma de decisiones que tienen como eje la deliberación, pueden, según reconocen sus propios impulsores, desvirtuarse debido a prácticas que implican

diversos grados de dominación, como la cooptación, el clientelismo, el nepotismo y la manipulación de procedimientos (Fung y Wrigth, 2003a; Victoria, 2002).

En América Latina, a principios de la década de los 90 se constató una crisis de representatividad y eficacia del Estado y por esta razón, en el seno de los procesos de transición a la democracia y de modernización del Estado, se promovió la participación ciudadana como una vía para conducir la reforma del Estado articulada con el ejercicio de derechos sociales, por medio de dispositivos específicos implementados a nivel de los gobiernos locales, por ejemplo, las consultas populares, la revocatoria de mandato y las audiencias públicas (Cunill, 1991). Desde una perspectiva crítica frente a las propuestas del control del Estado formuladas por la Nueva Gestión Pública o Nueva Gerencia Pública, que propugna la búsqueda de la eficiencia a partir de métodos empresariales y que concibe a los ciudadanos como clientes que eligen en un mercado competitivo de oferta de servicios y que incluye la *salida* como forma de control y empoderamiento, se defiende, en torno a una concepción distinta de la reforma gerencial del Estado, que la *accountability* vertical social o responsabilización por el control social debe ser implementada, no en el marco de una administración pública tecnocrática, que supone un gobierno sin política y sin ciudadanos, sino en torno a una administración pública democrática que encauce, por ejemplo, a través de los comités de vigilancia y las veedurías ciudadanas, una coproducción de bienes públicos, gracias a un balance entre el poder de la ciudadanía y la burocracia, pero siempre vigilando que esto no atente contra la eficacia del desempeño gubernamental (Consejo Científico del CLAD, 2007; Cunill, 2000, 2004).

La apuesta por una administración pública democrática no se basa, por tanto, en una burocracia estatal técnica y aislada, si no en una burocracia situada en una “autonomía enraizada”, en los términos de Evans (Bresser Pereira, 2007). No obstante, esto puede acentuar el trade-off entre democracia y eficiencia, que es parte del problema cuando la búsqueda de más democracia conspira contra la búsqueda de un mejor Estado, como consecuencia de una insuficiente autonomía de la administración pública respecto a intereses particularistas políticos y económicos que la someten, por ejemplo, a fuerza de clientelismo, lo que puede poner a los ciudadanos, al decir de Lyne (2008a, 2008b), frente al *dilema del votante*, pues deben optar entre bienes colectivos o bienes clientelares.

Para comprender con mayor precisión las fortalezas y debilidades de las formas de *accountability* mencionadas, es necesario, dada su relevancia, ir más allá del análisis de cada una por sí sola. Esto implica considerar las posibles complementariedades entre ellas en torno a la relación entre ciudadanos, políticos electos y burócratas designados, tal como sugerimos cuando nos referimos a la *accountability* vertical interna y su articulación con la *accountability* vertical electoral. Desde esta perspectiva Bicchieri, Mudambi y Navarra, (2005) analizan el poder de control de la corrupción de los gobiernos a partir de la *accountability* vertical electoral y la *accountability* horizontal de equilibrio.

En torno a la complementariedad entre las diversas formas de responsabilización, Przeworski (1997a, 1998a, 1998b), analiza cómo promover la responsabilización de políticos electos y burócratas a fin de lograr una mejor democracia y un mejor Estado y para ello propone que es crucial el diseño institucional de dispositivos de control específicos y concatenados y para explicar su operación, concibe las relaciones entre los actores señalados como relaciones entre principales y agentes. Genéricamente, los ciudadanos son principales que mandatan a los políticos electos para que actúen en su representación y éstos, para hacer efectiva su autorización de gobernar, delegan responsabilidades y facultan a la burocracia para que decida sobre políticas y además, las ejecute (Gailmard, 2012; Wood, 2010).

Desde este marco analítico, en el que se examina el problema de la efectividad del Estado y de los gobiernos como un problema de representación política, la teoría principal-agente es valiosa porque tiene el potencial para explicar las condiciones bajo las cuales los diseños institucionales de control o responsabilización funcionan, en el sentido en que orientan a los agentes hacia el cumplimiento de los compromisos con sus principales y además porque permite explicar teóricamente por qué los diseños institucionales que buscan la *accountability* de políticos electos y burócratas, al favorecer el cumplimiento de sus compromisos, promueven la confianza institucional, porque, finalmente, contribuyen a que los Estados y los gobiernos sean más efectivos.

Para microfundamentar la explicación sobre esto último, consideremos la implementación de una política pública como una relación de agencia multinivel: el primer principal es el ciudadano, que delega, al votar, en el político electo, que es su agente. Este, ahora como principal, delega en un agente que opera en la burocracia estatal y que tiene un poder jerárquico de toma de decisiones, quien, por su parte, para cumplir con el cometido

de su principal, fungiendo él como principal, delega hacia un nivel jerárquicamente inferior en el cual un agente tiene la tarea de implementar la política. La idea de variadas relaciones de agencia en las que se implican políticos, burócratas y ciudadanos ya ha sido estudiada en los trabajos del citado Przeworski y también en los de otros autores, que entre otros temas, analizan el funcionamiento de las democracias parlamentarias (Bergman, Müller, Strøm y Blomgren, 2006; Braun y Gilardi, 2006; Müller, 2006; Müller, Bergman y Strøm, 2006; Strøm, 2006; Winter y Dumont, 2006), los problemas de colusiones (Tirole, 1986) y de corrupción en las burocracias (Azfar, 2007; Boehn, 2005; Graeff, 2009; Klitgaard, 1988; Warren, 2005), la ejecución de políticas de sanidad (Jaén y Paravisini, 1999; Leonard, Bloom, Hanson, O'Farrell y Spicer, 2013), educativas (Vanhuysse, Sulitzeanu-Kenan, 2009), de ciencia y tecnología (Braun, 1993, 2003; Klerkx y Leeuwis, 2008) y de defensa (Rumeau, 2012), la implementación de políticas en las que el Estado se vincula con organizaciones multilaterales (Broz y Brewster, 2006; Martin, 2006) y el funcionamiento de organizaciones internacionales (Lake y McCubbins, 2006).

En estos análisis de delegación tanto hacia unidades formalmente dependientes (jerárquicamente subordinadas) como hacia aquellas independientes, sin embargo, no se focaliza la atención en el déficit de eficacia y sus efectos en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones políticas, los políticos electos y los burócratas designados. No obstante, en los textos de Przeworski se hace referencia, como antes señalamos, a la delegación en las relaciones de agencia multinivel y postulamos que el análisis de la delegación de los principales hacia los agentes es la clave para explicar los efectos de la ineficacia sobre la confianza, pero para ello es necesario especificar el mecanismo que explica por qué, en la delegación, la eficacia del agente estabiliza la confianza de su principal en él.

Al revisar análisis específicos sobre la delegación en las democracias, se menciona implícita o explícitamente que la delegación implica un depósito de confianza (Christiansen y Nørgaard, 2006; Epstein y O'Halloran, 2006; Lupia, 2006; Lupia y McCubbins, 1994, 1998; Müller, Bergman y Strøm, 2006; Sosay, 2006; Strøm, 2006; Strøm, Müller, Bergman, 2006a; Strøm, Müller, Bergman y Nyblade, 2006; Wessels, 2007), pero no se establece el vínculo causal entre mal desempeño del agente, que implica un *fallo de delegación*, y pérdida de confianza. Lo que sí hacen estos autores es distinguir una relación directa entre problemas de agencia que afectan las delegaciones, particularmente el riesgo moral y satisfacción con las

instituciones públicas, esto debido a la evaluación que realiza el primer principal, que es el ciudadano, sobre el desempeño de las instituciones (Strøm, Müller y Bergman, 2006b).

Más específicos son Dumont y Varone (2006), quienes establecen una relación entre la evaluación que realizan los ciudadanos sobre los resultados de las políticas desplegadas producto de una cadena de delegación y la confianza en los agentes implicados en los resultados logrados. Esto, no obstante, apunta hacia la dirección ya señalada sobre los efectos de la ineficacia institucional (ahora vista como producto de problemas de agencia en la relación principal-agente multinivel) en la pérdida de confianza, pero aún falta identificar el mecanismo que explique por qué esto ocurre.

Para lo anterior, proponemos que es necesario responder a la pregunta sobre por qué delegar. Algunos autores responden en relación a las consecuencias de la delegación, en términos de que permite el acceso a la información (Braun y Gilardi, 2006) y al conocimiento experto (Alt y Alesina, 2001; Gailmard y Patty, 2012), facilita la toma de decisiones y la resolución de conflictos (Hawkins, Lake, Nielson y Tierney, 2006) y que constituye un medio para solucionar el problema de compromisos creíbles, en el caso de la delegación hacia autoridades o agencias independientes, cuando, a través de la delegación se envía una señal creíble de que se está dispuesto a ceder autonomía y discrecionalidad, reduciendo, así, el propio margen de acción de quien lo hace (Franchino, 2006; Gilardi, 2006, 2008; LaPuente, 2006; Majone, 2001; Pollack, 2006; Taliercio, 2004). No obstante, este tipo de respuestas se relacionan más a los beneficios de la delegación y en definitiva, se refieren a para qué delegar, pero no a por qué delegar.

Lo que nos da luces para despejar esa interrogante es que los autores antes citados señalan que la delegación no sólo implica un depósito de confianza, sino también riesgos o peligros para el principal, porque pueden verse afectados debido al conflicto de intereses y la asimetría de información que favorece al agente. Es en este sentido que Epstein y O'Hallaran (1999a) señalan que la delegación, en un marco de discrecionalidad e incertidumbre, supone riesgos porque toma la forma de un contrato incompleto en el sentido de que para el principal, que opera con racionalidad limitada en un entorno complejo, resulta difícil prever todos los posibles futuros estados del mundo que se pueden presentar en el intercambio, por lo que inevitablemente ha de situarse en un escenario de riesgo debiendo, por ello, internalizar costos de transacción (costos de delegación) ex-ante y ex-post.



Si delegar requiere asumir riesgos es porque que se trata de una decisión (Bendor, Glazer y Hammond, 2001; Christiansen y Nørgaard, Epstein y O'Halloran, 2006; Sosay, 2006). En es sentido que, por ejemplo, Epstein y O'Hallaran (1999a), presentan modelos formales que, entre otros elementos fundamentales, incluyen la decisión de ceder más o menos autoridad discrecionalidad al delegar. Con esta misma orientación, para Horn (1995), cuando un principal delega, debe decidir sobre asumir costes de agencia (costes de transacción) dado que la delegación aumenta la discrecionalidad administrativa del agente. Para Braun (2006), tanto la delegación como la confianza son decisiones bajo riesgo. Basado en la propuesta original de James Coleman, esto quiere decir que en las decisiones de confiar y de delegar se consideran las posibles pérdidas y ganancias, las que dependerán de la probabilidad de que el depositario de la confianza o agente sea digno de confianza. El que lo sea, según Braun, es algo que puede entenderse como un problema de riesgo moral, es decir, de oportunismo ex-post, el que puede afrontarse contractualmente buscando que el agente actúe según los intereses del principal y esta sería la forma de aumentar, en un marco de cesión de discrecionalidad, la probabilidad de que el agente sea confiable. Desde este enfoque, un agente será digno de confianza o confiable si ex-post tiene un desempeño que conduce a un resultado que es el esperado por su principal, de tal forma que este logra las ganancias o beneficios que presupuestó ex-ante.

Por esta razón, el principal decidirá delegar ex-ante si tiene la expectativa de que los mecanismos de control o de governance que utilice ex-post inducirán al agente hacia el cumplimiento. No obstante, esto genera la duda si el depósito de confianza en el agente y la consiguiente delegación depende solamente de la creencia del principal en el poder disuasivo de los arreglos contractuales que utiliza. Braun no asigna un papel fundamental a la confianza en la delegación, de hecho, señala, como indicamos, que se trata de dos tipos de decisiones similares en tanto implican riesgos para el agente.

Para despejar este punto, ponemos en valor la propuesta de Herreros (2008b), quien cuestiona la concepción de confianza formulada por Coleman, según el cual, y ahora lo señalamos en más detalle, la confianza se deposita considerando, primero, las potenciales ganancias (gain) ( $G$ ) que se derivan de que el *trustee* honre efectivamente la confianza, segundo, las potenciales pérdidas (loss) ( $L$ ) que se producirían en el caso contrario, es decir, que éste no cumpla y, tercero, la probabilidad ( $p$ ) de que el depositario de la confianza sea

efectivamente confiable. Formalmente, para un individuo será racional confiar en su agente si  $p/(1-p) > L/G$ . En este marco, la confianza es una decisión basada en beneficios y costes que asume el principal dependiendo de si el agente honrará o no la confianza que han depositado en él, hecho que el principal evalúa de acuerdo a la confiabilidad del agente estimada en términos probabilísticos (Coleman, 2011).

Si concebimos la delegación como cooperación vista desde el lado del principal como aquel situado en un juego de estrategia, entonces, nos interesa determinar cómo la confianza facilita la cooperación. Sin embargo, como señala Herreros, la concepción de Coleman sobre la confianza como una decisión no permite diferenciar entre confianza y cooperación. Según Herreros, cuya posición compartimos, la cooperación (aquí diremos también la delegación) y no la confianza es una decisión: el principal decide cooperar (delegar) considerando la probabilidad de que el agente sea confiable y además, los costes y beneficios como consecuencia de la cooperación o no cooperación del agente, expresada en honrar o no honrar la confianza de quien deposita la confianza, es decir, del principal.

Visto así, podemos afirmar, de acuerdo con Hardin (2010) y Nooteboom (2003), que es necesario trazar una distinción entre confianza y confiabilidad y desde ello, lo que finalmente importa frente al problema de la promoción de la cooperación es la confiabilidad y no la confianza. Es en este sentido que Levi (2001: 109) señala que respecto a la confianza “hay una razón para creer en la credibilidad de la persona en la que se confía”. Para desarrollar este argumento, en este punto es necesario explicitar que entenderemos por confianza y confiabilidad. Respecto a la confianza, la concebimos, siguiendo a Herreros (2012b) como una creencia, específicamente, como una expectativa acerca del *tipo* de los demás (referida, en términos de la teoría de juegos, a las estrategias y pagos de los jugadores, lo que es información privada del jugador depositario de la confianza), la que se forma a partir de la información disponible. En este sentido, la confianza es una expectativa fundada en la información acerca de lo confiables o dignos de confianza que son los demás.

Desde esta perspectiva, para Herreros (2002a) la confianza política es una expectativa que se forma a partir de información acerca de los políticos, la que sirve para evaluar cuál de ellos será seleccionado en un proceso electoral. Sostenemos que esto nos ofrece una vía para responder a la interrogante sobre por qué delegar: si concebimos a la selección como un proceso de decisión respecto a delegar o no delegar, la información política disponible que

forma la confianza política como una expectativa se refiere a lo confiable que es un político que pretende ser agente de los ciudadanos. Desde este razonamiento, entonces, tenemos que se delegará en un agente si se confía en él y esto será así si se tiene la información que permite considerarlo como confiable.

Para Herreros (2004a), en el marco de su análisis de la tradición republicana, un aspecto fundamental para depositar confianza política se refiere a la honestidad y competencia de los políticos y según lo que hemos señalado, la información sobre la confiabilidad de los políticos que hace posible la confianza política se refiere, entonces, a información sobre la honestidad y competencia, que, en definitiva, informan sobre el *tipo* de un *buen* agente, es decir, de un agente confiable. Es por esta razón que Herreros (2005a) indica que el cumplimiento de compromisos electorales puede ser considerado como un envío de una señal de parte del político con el fin de revelar información privada sobre su credibilidad, es decir, sobre su *buen tipo*. Claro está que, en todo caso, el sustento de la creencia dependerá del nivel de información política que se cuente, la que, generalmente, por una parte, es de costosa adquisición y por otra, es asimétrica, considerando la información privada que tiene el agente sobre su *tipo*.

Llegados a este punto ya podemos decir que la cuestión sobre la confiabilidad no se refiere absolutamente, como plantea Braun, al grado en que se puede direccionar el desempeño del agente para que logre resultados que beneficien al principal, si no además, a la honestidad y competencia del agente y si estos atributos que son “propiedades que garantizan la confianza” y, en los términos de Yamagishi (1998), rasgos del carácter (como la honestidad) están presentes, decimos, que el agente es considerado ex-ante como confiable. Según Six (2003) la habilidad o competencia, la benevolencia y la dedicación (en términos de compromiso y esfuerzo) son dimensiones de la confiabilidad. También para Elsbach (2004) la confiabilidad se refiere a la integridad, en términos de adherir a los intereses y principios del principal y a la competencia, es decir, la habilidad para gestionar adecuadamente a fin de lograr los resultados esperados por el principal. Además, esto se refiere a que el agente no sólo es considerado como confiable ex-ante, sino además, que, por serlo, es más probable que es ex-post se conduzca como alguien que esté a la altura de la confianza depositada en él.

Entonces, desde este punto de vista, un agente será confiable si en los hechos demuestra que efectivamente que cumple compromisos porque es competente, es decir,

siguiendo a Levi (2006a), si demuestra capacidad para realizar satisfactoriamente un tarea en un contexto determinado y a Hardin (1999a) y Strøm (2006), si evidencia contar con los conocimientos y habilidades que le permitirían tener un buen desempeño. Además, el agente será confiable si cumple porque intrínsecamente se identifica con los intereses de su principal demostrando así que es honesto en el sentido de que es íntegro.

Herreros (2011) distingue entre la confianza como una expectativa sobre el carácter de los otros y confianza como una expectativa sobre las acciones de otros. La honestidad y la competencia se refieren a la confianza sobre el carácter y, por su parte, la confianza sobre las acciones se produce por el cumplimiento de compromisos debido a los incentivos provistos por reglas que orientan el comportamiento del agente hacia los resultados esperados. Con esta misma orientación, Harvey (2002a) señala que un agente puede ser honesto por razones de su carácter, en el sentido antes señalado y además por razones ambientales, debido a que las reglas proveen incentivos para que el agente sea honesto cuando realiza el esfuerzo necesario y logra el desempeño acordado con su principal. Esto quiere decir que las reglas hacen posible confiar en el agente en tanto existe confianza como una expectativa sobre sus acciones, de tal forma que el principal reduce el riesgo de ser explotado por su agente (Harvey, 2002b). Desde este enfoque, la idea de la confianza en las acciones de los demás está en sintonía con el concepto de confianza propuesto por Offe (1999), quien señala que la confianza es una creencia sobre las acciones de otros que pueden afectar el bienestar de quien confía, lo que supone que existe un riesgo de sufrir perjuicios o por el contrario, el depósito de confianza será satisfactorio si tiene como consecuencia la obtención de ganancias.

Desde esto, proponemos que un agente también es honesto en un sentido mínimo, cuando no es corrupto, esto es, cuando no busca beneficios privados pudiendo hacerlo, dado su grado de influencia o acceso a recursos públicos, sino que se orienta a la generación de bienes públicos, lo que incluye cumplir compromisos previamente adquiridos, aunque sea porque su estructura de oportunidad es afectada por las reglas.

Dicho esto, consideramos que hemos establecido por qué los principales deciden delegar en sus agentes: lo hacen porque confían en ellos, es decir, tienen la expectativa de cumplirán debido a que tienen la creencia de que son confiables, específicamente, tienen la creencia de que son competentes y honestos y esto último puede referirse a que consideran que su agente se identifica genuinamente con sus intereses o a que son dignos de la confianza

depositada en ellos porque cumplen sus compromisos. En cualquier caso, la confiabilidad puede concebirse, siguiendo a Goodin (2000), en el sentido de mantener las promesas y hacer honor a los contratos. Entonces, desde la respuesta a la interrogante sobre por qué delegar disponemos de más elementos para avanzar hacia la microfundamentación de la explicación sobre por qué el cumplimiento de compromisos de los políticos electos y los burócratas, al favorecer la eficacia de los gobiernos, genera confianza institucional.

Para seguir con este propósito, ahora centraremos la atención en el cumplimiento de compromisos y su efecto en la confianza como expectativa. Sobre esto, brevemente proponemos que la decisión de delegar debe ser situada temporalmente, más concretamente, decimos que la decisión de delegar se produce en un momento determinado,  $t_0$ , pero además está situada hacia el futuro, porque la expectativa de que el agente sea confiable se refiere a que se espera que en  $t_1$  tenga un resultado que se ajusta a lo deseado en  $t_0$ . Además, en la decisión de delegar, la expectativa sobre lo que se desea que ocurra en  $t_1$  está fundada en la confiabilidad del agente, la que se configura en el pasado, es decir, en  $t-1$ , porque la información sobre la competencia u honestidad del agente se basa, fundamentalmente en la forma en que el agente se comportó en el pasado.

Para comprender mejor lo anterior es útil el concepto de reputación, que se define, en términos de la teoría de juegos, como una creencia sobre el *tipo* de un jugador, es decir, sobre sus preferencias, estrategias y pagos, que se forma en base a la información sobre *cómo jugó* en el pasado. Esta creencia, en definitiva, apunta a *cómo es* el jugador, lo que incluye lo referido a su competencia y honestidad y por eso es razonable expresar que un agente tiene la reputación de ser competente y confiable. De hecho, uno de los puntos centrales de la literatura disponible en teoría económica y ciencia política sobre reputación se refiere a la inversión deliberada en reputación, lo que se puede entender como inversión en reputación de ser confiable (Bohnet y Huck, 2004; Bravo y Tamburino, 2008; Greiling, 2007; Huff, Dewit y Oughton, 2001; Ruitjer y Wessie, 2007), pues quien invierte asume costos en el pasado para obtener rentas reputacionales en el futuro, lo que en nuestro análisis corresponde a rentas a las que accede el agente gracias a que fue seleccionado y se delegaron tareas en él.

La inversión en reputación puede entenderse como una acción intencionada de un jugador para lograr (en un contexto de información incompleta y puesto frente a una situación de selección adversa) un equilibrio cooperativo, pues el otro jugador estará dispuesto a

cooperar guiándose por la información contenida en la reputación para formar una creencia sobre “quién tiene al frente” en un juego con una estructura de interacción estratégica secuencial, en la que debe enfrentarse a la contingencia respecto a las estrategias en las rondas siguientes del juego, lo que afectará sus pagos. Así, quien invierte en reputación puede lograr, en nuestros términos, ser considerado confiable y por ello, seleccionado, luego de lo cual, siguiendo a Bicchieri (2004), será racional cooperar, si valora suficientemente el futuro en juegos iterados.

Ahora bien, la reputación no es la conducta pasada, sino como señalamos, desde la conducta pasada el jugador tiene una creencia sobre *cómo juega* el otro jugador, lo que, en definitiva, es una creencia sobre las preferencias, estrategias y pagos del jugador, es decir, sobre su *tipo*. Es en este sentido que la reputación permite establecer un vínculo entre los comportamientos pasados y las expectativas del futuro comportamiento (Mailath y Samuelson, 2006).

En consecuencia, consideramos que es correcta la concepción de reputación que proponen Fudenberg y Tirole (1991: 367-394) como la creencia sobre el *tipo* de un jugador a partir de la información que se dispone sobre su comportamiento pasado en juegos iterados. En este mismo sentido, Sánchez-Cuenca (2004: 139) define la reputación como una “creencia de los demás jugadores acerca del tipo de un jugador como consecuencia de las acciones que ha llevado a cabo hasta el momento ese jugador. Sólo tiene sentido en contextos de información incompleta en los que el juego se repite.”

Entonces, desde la respuesta a la interrogante sobre por qué delegar disponemos de más elementos para analizar las dos dimensiones antes mencionadas relacionadas al depósito de confianza política, que son, la competencia o capacidad (asociada los resultados de la política) y la honestidad (vinculada a la conducta de los agentes y su causal sobre el bienestar de los ciudadanos). En esta lógica, los ciudadanos confían y delegan en los políticos porque tienen la creencia de que son competentes y honestos y por buenas razones asociadas a la creencia sobre la confiabilidad de sus agentes, se producen las sucesivas delegaciones “hacia abajo” en las relaciones principal-agente multinivel. Además, la confiabilidad del agente la podemos concebir como su reputación de ser confiable y esta reputación es una creencia sobre el *tipo* del agente, que se refiere a sus preferencias, estrategias y pagos vinculados a su honestidad, competencia y a sus acciones. En sintonía con esta propuesta, en torno al

comportamiento de los políticos y su relación con la confianza hacia ellos, Thompson (2001) distingue entre “reputación ligada a la habilidad” y “reputación ligada al carácter” (integridad, honestidad).

En base a lo anterior decimos que el principal decide delegar en el agente porque confía en él considerando su reputación de confiable. La confianza y la reputación son creencias situadas temporalmente. La reputación informa sobre el *tipo* del agente, al observar la historia de sus jugadas previas, es decir, desde  $t-1$  se dispone de información que forma la reputación del agente, como alguien que *es* honesto, competente y que cumple compromisos, y en base a esto, en  $t0$  el principal decide delegar en él tareas porque lo considera confiable y por ello, confía en él, es decir, tiene la expectativa de que en  $t1$ , continuará siendo honesto, competente y cumpliendo sus compromisos. Tenemos entonces, que desde una perspectiva causal-intencional podemos explicar por qué el principal delega en el agente. La confianza y la reputación como creencias hacen posible la delegación de un principal hacia un agente y esto es muy relevante porque además permite dar respuesta a nuestra interrogante inicial sobre por qué la eficacia genera confianza y también, como contrapartida, por qué la ineficacia produce desconfianza.

Sobre esto último decimos que si bien la reputación de confiable del agente hace posible que en condiciones de información asimétrica el principal pueda sortear, desde sus creencias, el problema de selección adversa, la confianza depositada ex-ante está en juego dependiendo del desempeño efectivo del agente. Para que las creencias sobre la honestidad y competencia del agente se actualicen y mantengan en base a la nueva información disponible, es necesario que el desempeño ex-post del agente se ajuste a las expectativas que tuvo el principal ex-ante. De lo contrario, si el agente no cumple sus compromisos, es decir, si su oportunismo ex-post produce un problema de riesgo moral, se afecta su reputación, por lo cual el agente dejará de ser confiable, porque a la luz de su desempeño, la nueva información que tiene el principal hace que revise y cambie sus creencias iniciales sobre la honestidad, competencia y sobre el futuro correcto proceder de su agente. Todo esto tiene como consecuencia que no se producirá una nueva ronda del juego porque el principal dejó de confiar en su agente y por ello no volverá a delegar tareas en él.

En términos generales, el cambio de las creencias del ciudadano referidas específicamente a la confianza hacia el político electo y a su reputación, permiten comprender

mejor, por ejemplo, la propuesta de Bianco (1994) sobre la confianza que deposita el ciudadano en el político electo como una evaluación retrospectiva que hace desde sus creencias y en base a la información que tiene, en la que contrasta los resultados obtenidos por el político con los propósitos iniciales que éste declaró de atender los intereses de los ciudadanos como trustees. También permiten comprender por qué, según Thompson (2001), los escándalos políticos asociados, entre otros factores, a la corrupción y el conflicto de intereses, pueden destruir la reputación de los políticos y en consecuencia, la confianza que tienen los ciudadanos en ellos, lo que hace que los políticos pierdan su “poder simbólico” de difícil construcción, de rápida y completa dilapidación y de difícil restauración.

Desde este razonamiento, la creación y continuidad de una relación principal-agente depende del cumplimiento de compromisos del agente. Las implicaciones para el análisis de las relaciones principal-agente multinivel de una institución estatal (aquí puntualmente entendiendo institución como organización) que implementa una política pública son tres. La primera implicación es que puede afectarse cualquiera de las relaciones diádicas principal-agente cuando el agente implicado en esa relación actúa en forma oportunista, que, según lo que propusimos, puede ser la relación entre el ciudadano y el político electo, lo que aporta a la explicación, en este contexto específico, sobre el deterioro de la confianza política. También pueden afectarse cualquiera de las relaciones principal-agente en el nivel descendente de la jerarquía, por ejemplo, la relación entre el político electo como principal y su agente, que es un operador con poder de toma de decisiones en la burocracia pública o la relación entre este operador, que ahora en el rol de principal ha delegado y debe controlar a su agente que funciona como gerente que ejecuta las decisiones de su superior.

Por último, también puede deteriorarse la relación de agencia entre el agente que gerencia una política pública, que, fungiendo como principal, delega tareas en un agente que ejecuta una política pública a través de la implementación de un programa que la operacionaliza y en cuya gestión este agente toma contacto directo con los ciudadanos que son el primer principal de la relación principal-agente multinivel y que además, son los beneficiarios del programa de la política pública. En cualquier punto de la cadena de delegación principal-agente, el oportunismo del agente afecta su reputación de confiable, lo que erosiona la confianza depositada en él por su principal.



La segunda implicación es que se produce un deterioro en espiral ascendente de las relaciones principal-agente, particularmente de la reputación de confiable de cada agente, si el último agente de la cadena de delegaciones, que es el agente implementador, no cumple sus compromisos, porque esto significa que, a su vez, el principal de este implementador no ha cumplido plenamente con su cometido, actuando como agente, ante su propio principal y éste, por su parte, como agente no logra el cometido encargado por su principal, llegando así hasta el primer agente, que es el político electo, quien, en definitiva, no logra los resultados requeridos por su principal que es el ciudadano, porque el oportunismo del último agente, que es con quien el ciudadano establece una relación directa como beneficiario del programa de política pública, provocó que el bienestar de ese ciudadano se viera afectado y justamente ese ciudadano delegó en el político electo la tarea de proveerle bienestar. Desde esto se desprende la tercera implicación: debido al incumplimiento del último agente no sólo se afecta la reputación de confiable de cada agente frente a su principal en forma ascendente, sino además, se afecta la reputación de confiable del político electo, por lo cual el ciudadano retirará la confianza depositada en él, dado que como agente es el responsable político de la deficiente implementación de un programa de política que en última instancia está a su cargo.

Es necesario especificar que lo anterior es válido en las relaciones principal-agente multinivel en las que existe suficiente especificidad sobre las condiciones de la delegación, de tal forma que sea posible asignar responsabilidades debido a que ex-ante está sobre la mesa la información sobre aspectos fundamentales como quién delega, a quién se delega, qué se delega y qué resultados se espera. Desde el concepto de *accountability* como responsabilización, tenemos que, según Przeworski (1998a), los gobiernos, aquí diremos políticos electos y burócratas, son “responsables” si los ciudadanos pueden discernir si sus agentes están actuando según sus intereses y además, si efectivamente pueden sancionarlos a luz del desempeño observado.

Que esto sea posible dependerá de la información que dispongan los ciudadanos y además de los diseños institucionales específicos que establezcan las reglas en las interacciones estratégicas entre principales y agentes. Sabemos que para los ciudadanos es costoso acceder a información y esto conspira contra la “claridad de la responsabilidad”, pero además lo hace la pluralidad de asuntos que deben atender los políticos electos y sus gobiernos, por lo cual los ciudadanos se enfrentan a un escenario complejo desde el cual deben

realizar una evaluación global sobre el desempeño de los gobiernos, lo que puede generar dificultades para asignar sanciones correctamente y por ello, para hacer efectivamente responsable a su agente. En este sentido es útil el concepto de múltiples portafolios del principal, de Dumont y Varone (2006), pues captura la idea de las situaciones en las cuales un principal debe hacerse cargo de diversos asuntos y la falta de especialización produce un déficit en la capacidad para controlar a sus variados agentes en condiciones información asimétrica. También la responsabilización sería aún más difícil si los agentes además de los principales tienen múltiples portafolios porque se produciría un solapamiento difícil de desentrañar entre funciones, compromisos, nivel de esfuerzo, resultados y responsabilidades.

Entonces, se gana en especificidad en las condiciones de la delegación cuando se reduce el problema de la pluralidad de asuntos a cargo de una relación principal-agente multinivel y el beneficio de ello es que aumenta la “claridad de la responsabilidad” y se incrementa, por ello, la posibilidad de responsabilizar en la relación principal-agente multinivel. Strøm (2006: 65) define la delegación en las democracias parlamentarias como “una cadena de delegación y responsabilización, desde los votantes hacia el último *policy makers*, en la cual en cada eslabón un solo principal delega en un solo agente o en varios agentes que no compiten entre sí, y en la cual cada agente es responsable sólo ante un principal”. Esta definición contiene la noción de relación principal-agente multinivel y además señala que las delegaciones operan bajo el principio de singularidad, según la cual el principal delega en un agente y ese agente es responsable sólo ante ese principal, lo que implica que la cadena de delegaciones opera como una jerarquía en la cual existe subordinación de cada agente exclusivamente ante su respectivo principal.

Además, a partir de las implicaciones antes señaladas podemos decir que lo propuesto aporta a la explicación sobre la confianza institucional, porque esta no es concebida aquí como una evaluación global del desempeño y por ello de la confiabilidad de una organización como un actor corporativo monolítico, lo que constituye una caja negra, sino que, como recién adelantamos, en la lógica de la relación principal-agente multinivel, la entendemos como una expectativa que es consecuencia de la confiabilidad de diversos agentes que operan en los diversos niveles de la jerarquía. En este marco, compartimos el punto de vista de Offe (1999), quien señala que la confianza en las instituciones tiene sentido si se refiere al desempeño de los individuos que operan en esas instituciones.

Ahora bien, si se entiende la confianza política, siguiendo a Nicholls y Picou (2013), como aquella referida al gobierno, al sistema democrático, a las instituciones, procesos, políticas y a los actores que operan en ese sistema, tenemos que la confianza en instituciones políticas, tal como la hemos concebido aquí, es una dimensión de la confianza política y esta confianza política no se refiere exclusivamente a las expectativas sobre un gobierno en general, ni tampoco sólo sobre la máxima autoridad política, es decir, al político electo, si no que además, incluye el desempeño de los funcionarios que operan en la burocracia pública y estos funcionarios y también los políticos electos (como responsables políticos) operan políticas en instituciones (organizaciones) específicas.

Entonces, en esta tesis, cuando analizamos la implementación de una política pública específica a partir de la operación de una relación principal-agente multinivel que funciona bajo el principio de singularidad recién señalado, nos referimos al desempeño de un gobierno (del poder ejecutivo nacional o de un gobierno local, por ejemplo), específicamente al desempeño de los principales y agentes de ese gobierno, es decir, de un político electo, como responsable político y de los burócratas de una institución específica de ese gobierno (por ejemplo, un ministerio, un municipio). A su vez, el desempeño de los actores de esa institución tiene consecuencias, no sólo en la “calidad de la burocracia”, es decir, en su capacidad (competencia) para implementar políticas públicas, en los términos de Dahlström, Lindvall y Rothstein (2013), sino además y por lo mismo tiene efectos en la confianza en esa institución gubernamental y también en la confianza política en el político electo, que es el agente de los ciudadanos. En este sentido, un mal desempeño tiene efectos en la confianza institucional y en la confianza política en el político electo y este mal desempeño, no sólo se produce “desde arriba”, en la lógica de la cadena de delegación principal-agente, cuando es el político electo el que actúa en forma oportunista afectando los intereses de su principal, sino que también puede producirse el mal desempeño “desde abajo”, es decir, en uno o varios eslabones de la relación principal-agente multinivel en la burocracia.

Cuando Przeworski (1998a) analiza el problema de la responsabilización de los burócratas plantea el dilema de si estos deben ser agentes de los ciudadanos o de los políticos que delegaron responsabilidades en ellos. Ya está establecido en términos normativos que los gobiernos deben ser *responsivos* o receptivos, es decir, deben responder eficazmente a las demandas y necesidades de los ciudadanos (De Francisco, 2005), aquí diremos, que deben

serlo el primer agente (el político electo) y todos los agentes de la cadena descendente de delegaciones. No obstante, cuando se produce el oportunismo “desde arriba” puede que los agentes de la burocracia, como “personas de confianza”, operen en la burocracia procurando rentas privadas para su principal, que es el político electo, lo que también reeditarán en rentas privadas para ellos. En este caso, los agentes de la burocracia claramente no son agentes de los ciudadanos, porque no actúan “por el bien” de ellos y la debida responsividad está ausente. Sin embargo, puede ocurrir que el político electo sí esté intrínsecamente motivado para ser responsivo, pero no lo estén varios o alguno de los agentes implicados en las relaciones diádicas principal-agente al interior de la jerarquía burocrática. Si es así, los agentes oportunistas directamente no responden a la confianza depositada en ellos por su principal y tampoco son, como debieran, agentes responsivos, aunque indirectos, de los ciudadanos. A fin de cuentas, el desempeño de los gobiernos, en general, y las políticas públicas, en particular, están significativamente en manos de los agentes de la burocracia, de cuyo desempeño, al decir de Dumont y Varone (2006), depende el bienestar de los ciudadanos.

El oportunismo “desde abajo” puede tener diversas expresiones, que, como antes señalamos, son la corrupción, el nepotismo, las colusiones y el clientelismo, entre otras. También el oportunismo puede manifestarse de forma más “suave”, a través de negligencias, escaqueos, descuidos, abandono de deberes, etc., que en la teoría principal-agente son concebidos como insuficiente nivel de esfuerzo del agente. Estos oportunismos “desde abajo” que se producen en la burocracia han sido bastante estudiados por la teoría positiva de la burocracia pública, la teoría de la organización industrial, la economía de la información, la teoría de diseño de mecanismos, la nueva economía institucional, la nueva sociología económica y la nueva gestión pública. No obstante, y esto es muy importante, el oportunismo del último agente de la relación principal-agente multinivel, específicamente, sus causas y consecuencias y también las posibles formas para orientarlo hacia el cumplimiento, permanecen prácticamente inexploradas y considerando las consecuencias de ese oportunismo, que aquí hemos planteado en términos teóricos, sobre la confianza institucional y la confianza política en el marco de una relación principal-agente que implementa una política pública desde el principio de singularidad, resulta un tema de investigación relevante en el campo del diseño institucional aplicado específicamente a las políticas públicas.

La confianza política y la confianza institucional pueden producirse y deteriorarse por diversos factores que afectan la confiabilidad de aquellos en quienes se deposita confianza y que no se relacionan directamente con la implementación de políticas públicas desde una organización específica que opera como una relación principal-agente multinivel desde el principio de singularidad. En el caso de la confianza política puede expresar la evaluación global de todos los políticos electos, incluyendo, por ejemplo, a un presidente de gobierno y a los parlamentarios. También puede relacionarse a la confianza política generada producto, por ejemplo, de escándalos políticos.

Respecto a la confianza en las instituciones políticas, se registra habitualmente en datos de encuestas y se refiere a todas las instituciones políticas en su conjunto, lo que incluye a todas las que forman parte del poder ejecutivo y además, aquellas que no lo son, por ejemplo, el parlamento o puede incluir a instituciones políticas de escala subnacional como los gobiernos regionales y los ayuntamientos o municipios. También, puede incluir la confianza institucional en una institución específica, por ejemplo, un ministerio o un municipio y la confianza en esa institución refleja la evaluación global de diversas políticas que operacionaliza y no sólo una. Como sea, la confianza política y la confianza institucional expresan a nivel agregado, es decir, a nivel macro, las expectativas de muchos individuos que, a nivel micro, forman esta creencia en base a la información disponible, puestos en diversas lógicas de la situación configuradas por elementos de nivel macro.

En esta tesis buscamos analizar las condiciones que hacen viable inducir hacia el cumplimiento al último agente de la relación principal-agente, que denominaremos *agente ejecutor*. Concretamente, nos orientamos a analizar el papel de diseños institucionales que, como reglas del juego, configuran la estructura de oportunidad del *agente ejecutor*, al incidir en sus creencias y deseos, logrando que su desempeño se exprese en el cumplimiento de los compromisos contraídos con el principal que delegó en él. Esto es importante porque la gestión del *agente ejecutor* constituye un nudo crítico para el desempeño global de la cadena jerárquica principal-agente multinivel que opera la política pública específica y lo que se requiere es que no se transforme, si existe oportunidad de ese agente, en un nudo gordiano que irremediablemente contribuya a la formación de desconfianza política hacia el político electo, que es el primer principal en la relación principal-agente, y también de desconfianza hacia la institución que opera la política pública y a nivel agregado, a la formación de

desconfianza política y de desconfianza institucional en general. Las consecuencias de esto son lamentables considerando lo señalado al principio de la introducción, pues la ineficacia institucional aumenta los costos de transacción, afecta la calidad de la democracia (Buen Gobierno, capital social, legitimidad, consentimiento, etc.) e incrementa la desafección institucional como expresión de la desafección política.

La teoría principal agente predice que en condiciones de información asimétrica y de interacción estratégica secuencial, el agente, en nuestro análisis, el *agente ejecutor*, si tiene un *tipo* de no confiable (que es información privada) y logra que el principal delegue en él, sorteando el problema de que no lo haga por inducción hacia atrás, en la lógica de un juego de confianza, actuará en forma oportunista. Este resultado puede ser evaluado en términos normativos, particularmente de eficiencia paretiana, como no deseable porque una parte implicada, el ciudadano, empeora su situación. Además, ya lo dijimos, es un resultado necesario de evitar por sus consecuencias para la confianza política e institucional.

De lo que se trata, entonces, es de generar las condiciones, vía diseño institucional, para pasar de un estado A, de oportunismo, a un estado B, de cumplimiento. Nuevamente, la interrogante es ¿cómo hacerlo? La respuesta que proponemos tiene que ver con la antes comentada *accountability* como responsabilización. Sabemos que, si bien, como señalamos, no ha sido estudiado directamente, es posible establecer un control del *agente ejecutor* a través de la *accountability* vertical interna, porque al interior de la organización burocrática jerárquica existen reglas, definidas en términos contractuales que establecen en forma precisa las condiciones bajo las cuales un agente debe orientar su desempeño y además las sanciones que se aplicarán. Además, es habitual que en los arreglos contractuales se incluyan formas de supervisar o monitorear el desempeño del agente con el fin de hacer observable su conducta y aún más, se explicitan resultados de gestión para lograr establecer una relación entre los logros del desempeño y el nivel de esfuerzo desplegado en la tarea. Todo esto debería orientar al agente hacia el cumplimiento, pero eso dependerá de la calidad de los diseños institucionales concretos que contemplen condiciones y salvaguardas como las mencionadas y determinar si esto es así, es una cuestión empírica que, por sí misma, es relevante de investigar.

Otra vía posible para controlar al *agente ejecutor* es la llamada *accountability* vertical social, que, como ya señalamos, se refiere al control que ejercen los ciudadanos hacia un político electo a través de dispositivos diferentes al voto (*accountability* vertical electoral), que

ya han sido bastante estudiados (revocatoria de mandato, veedurías, etc.), sobre todo, en el marco de estudios comparados sobre experiencias de democracia participativa. Lo que es interesante en torno a la problemática que presentamos en esta tesis, es que en las políticas públicas existen diseños institucionales que otorgan facultades a los ciudadanos para controlar el funcionamiento de los programas e instrumentos de política pública del cual son beneficiarios, lo que incluye un poder de control sobre el desempeño de los gestores públicos de la burocracia encargados de implementar estos programas e instrumentos y, específicamente, de aquellos que ocupan la posición de *agente ejecutor*.

Por esta razón, existen sistemas reales desde los cuales podemos acceder a evidencia empírica para determinar si los diseños institucionales orientados a promover la *accountability* vertical social son efectivos para hacer responsable (*accountable*) y receptivo al *agente ejecutor*, lo que, por cierto, es novedoso en el campo de investigación sobre *accountability* vertical social. De nuevo, el que esto sea posible depende de las características del diseño institucional, por lo cual nos interesa determinar si un diseño institucional que considere tanto la *accountability* vertical interna como la *accountability* vertical social orienta efectivamente al *agente ejecutor* hacia el cumplimiento.

Ahora, respecto a los atributos del diseño institucional decimos dos cosas. Una es que para hacer efectivo el control del agente es fundamental que el diseño institucional viabilice que quienes controlan dispongan de la suficiente información sobre el desempeño del controlado. En este sentido, nos interesa particularmente estudiar el poder de control que otorgan los diseños institucionales para la *accountability* vertical social porque, al abrir canales de participación, deberían proveer de la necesaria información a los ciudadanos, quienes están especialmente interesados en determinar si realmente está siendo procurado su bienestar y por ello, tendrían incentivos para implicarse y utilizar la información que se les entrega (que siempre es costosa) y además, para sancionar el desempeño del agente. Los ciudadanos tienen información de primera mano porque participan directamente del proceso de provisión de servicios destinados a ellos, tarea que está a cargo del agente. Esta visibilidad reduce la opacidad de la burocracia (Przeworski, 1998a) y además, otorga poder a los ciudadanos porque, como señala Kehoane (2006), la *accountability* reduce el poder de los políticos (y diremos aquí, también de los burócratas) al disminuir su oportunismo

entendido como abuso de poder. Frente a un diseño institucional de *accountability* vertical social con estas características, un *agente ejecutor* debería tener incentivos para cumplir.

Lo segundo que destacamos sobre atributos de diseño institucional tiene que ver con la posibilidad de que finalmente las reglas del juego permitan la responsabilización (*accountability*) en el sentido antes señalado, es decir, que hagan posible para el ciudadano determinar si el agente está cumpliendo y además, sancionarlo si no lo hace. Sobre esto, Schedler (1999) aporta una visión más profunda sobre la *accountability*: alguien es responsable (*accountable*) si está obligado a informar sobre su desempeño y a someterse a sanciones derivadas de ese desempeño. En este sentido, el autor señalado identifica tres niveles de *accountability* que van de menos a más. Uno es el nivel informativo, en el cual, quien rinde cuentas debe informar sobre las acciones y resultados de su gestión. Otro es el explicativo, en el que el controlado debe justificar sobre su desempeño y en el tercer nivel, que es el exigitivo, el agente debe someterse a sanciones.

Entonces, un diseño institucional de rendición de cuentas del *agente ejecutor* será efectivo en inducirlo hacia el cumplimiento si las reglas del juego definidas ex-ante afectan sus creencias sobre su conjunto de oportunidad de tal forma que su mejor estrategia sea cumplir ex-post el compromiso asumido ex-ante. En este punto es crucial explicitar exactamente qué entenderemos por rendición de cuentas. Lo fundamental aquí es, según nuestra propuesta, diferenciar entre *accountability*, rendición de cuentas y rendición de cuentas públicas. La *accountability*, como hemos señalado, la entendemos como responsabilización, tal como detallaremos al comienzo del capítulo siete. Si un agente es responsable debe rendir cuentas, es decir, haciéndose cargo de la delegación recibida, responde o *da la cara* a través de determinadas acciones o procedimientos (consultando, informando de forma escrita y/o oral, sometiéndose a evaluaciones, auditorías, etc.)

El agente, además de ser responsable y por ello, rendir cuentas, en el sentido que señalamos, producto de esa rendición de cuentas y en atención al sentido de la delegación recibida, es responsabilizado por su principal (examinado, evaluado y sancionado, y, por lo tanto, es controlable). Ser responsable (y rendir cuentas) y ser responsabilizado (producto de la rendición de cuentas) sitúa los niveles de la *accountability* o responsabilización antes mencionados. Quien rinde cuentas debe informar (nivel informativo), dar explicaciones y justificarse (nivel explicativo) y someterse a sanciones (nivel exigitivo o de *enforcement*).



Por su parte, quien pide cuentas y a quien se le rinde cuentas, tiene el derecho (y está facultado) a ser informado, a recibir explicaciones y a sancionar.

Hay diferentes vías en las que se produce la rendición de cuentas de parte del agente y la recepción de cuentas de parte del principal. Estas vías, que llamaremos tipos de *accountability*, son la *accountability* vertical electoral, *accountability* vertical social, *accountability* vertical interna, *accountability* horizontal por mandato, *accountability* horizontal de equilibrio y *accountability* diagonal. Cada tipo de *accountability* tiene dispositivos específicos a través de los cuales el agente rinde cuentas, haciéndose responsable y el principal recibe cuentas y responsabiliza y estos dispositivos alcanzan un determinado nivel de *accountability* (informativo, explicativo, exigitivo).

Finalmente, decimos que la rendición de cuentas públicas (o cuentas públicas) es un dispositivo específico de la *accountability* vertical social (o control social, control ciudadano, control democrático o contraloría social). A través de acciones y procedimientos como informes escritos y reuniones públicas, políticos electos y burócratas designados rinden cuentas ante los ciudadanos y el nivel de *accountability* que alcanzan estas rendiciones de cuentas públicas es el informativo y por ello, como veremos más adelante, no son una forma efectiva de responsabilización porque no tienen un efecto vinculante, dado que no contienen sanciones derivadas del desempeño del agente.

Dicho esto, y retomando nuestro hilo argumental, el diseño institucional de rendición de cuentas, concebida en el sentido señalado, (y que opere, como señalamos, en torno a dispositivos específicos de *accountability* vertical social e interna) hará que el compromiso del *agente ejecutor* sea creíble porque, en la lógica de la teoría de los compromisos creíbles (Falaschetti, 2002; Falaschetti y Miller, 2001; Pénard, 2008; Schelling, 1964; Shepsle, 1998; Weingast, 2001), define un curso de acción (una orientación hacia la ruta del equilibrio cooperativo) a partir de la estructura de pagos definida ex-ante que sanciona ex-post su incumplimiento con un costo mayor al beneficio de actuar en forma oportunista, lo que significa que las reglas eliminan (hacen absolutamente no rentables) los otros cursos de acción.

Además, la sanción es creíble porque es ejecutable en el sentido de que quienes tienen que aplicarlas tienen facultades e incentivos para hacerlo y el *agente ejecutor* debe someterse a las sanciones. También, las condiciones de supervisión definidas ex-ante hacen que esté

disponible la información necesaria sobre el desempeño del *agente ejecutor*, de tal forma que este tiene la creencia de que su *tipo* será revelado a partir de sus acciones. Entonces, el diseño institucional logrará que los compromisos del *agente ejecutor* sean creíbles si produce un contexto impositivo o coercitivo y vinculante en el cual el compromiso del *agente ejecutor* es auto-cumplible, en el sentido que cooperar es su mejor opción, dada la restricción exógena a su set de alternativas de acción que configura su estructura de preferencias.

Considerando lo anterior, en resumen, lo que postulamos en esta tesis es que una forma para orientar hacia el cumplimiento al *agente ejecutor* que integra una relación principal-agente multinivel que implementa un programa de política pública desde el principio de singularidad y en donde la tarea de ese agente es uni-portafolio (su deber sólo se refiere a actividades para la implementación de un programa), es que su gestión esté regulada por un diseño institucional de rendición de cuentas articulada en la *accountability* vertical interna (control desde la propia organización burocrática) y en la *accountability* vertical social, ambas situadas en el nivel exigitivo. La investigación empírica realizada para verificar lo anterior se realizó a través de un estudio de caso de implementación de un programa de política pública que cumple con las características de la relación principal-agente multinivel ya señaladas.

### **Estructura general de la tesis.**

El presente documento presenta los resultados de la investigación realizada y se estructura en base a capítulos que fueron elaborados atendiendo a los objetivos específicos presentados en el resumen ejecutivo. Así, la tesis se organiza de la siguiente forma. En los cinco primeros capítulos presentaremos contenidos con el propósito de aportar a una comprensión más profunda sobre la dinámica de las relaciones principal-agente multinivel en la implementación de políticas públicas. Estos capítulos se configuran en torno al objetivo específico “Analizar teóricamente la relación principal-agente entre políticos electos, burócratas designados y ciudadanos.”

Con este propósito, en el primer capítulo realizaremos una caracterización de los elementos fundamentales de la teoría principal-agente. Definiremos qué se entiende por principal y agente y además, identificaremos y describiremos cuáles son las condiciones que configuran la relación entre ambos, específicamente, la interdependencia, la existencia de compromisos como base de un acuerdo contractual, la ya mencionada delegación como cesión

de poder discrecional desde el principal hacia el agente para que este actúe en su nombre, la información asimétrica que refiere a que el agente tiene información privada sobre su *tipo* y sobre su desempeño después de la delegación, la divergencia de intereses entre las partes, que hace necesario que el principal busque alinear los intereses del agente con los suyos y finalmente, el riesgo compartido en la obtención de los pagos en una interacción estratégica situada en un contexto de incertidumbre sobre los resultados. Luego, producto de las condiciones que estructuran la relación principal-agente, revisaremos la selección adversa y el riesgo moral como problemas de agencia que hacen que los resultados sean subóptimos, pues, como ya hemos indicado, se ven afectados los intereses del principal.

En complemento, en el segundo capítulo, nos referiremos más en detalle a la lógica de la relación principal-agente multinivel. Para ello, analizaremos, a partir de cada una de las condiciones que configuran una relación de agencia ya expuestas en el primer capítulo, la relación entre un ciudadano y un político electo como una relación principal-agente diádica anidada en torno a la representación política. Esto nos permitirá aproximarnos, a continuación, al análisis de la relación entre un ciudadano, un político electo y burócratas designados como una relación principal-agente multinivel, señalando que incluir a la burocracia en un sistema delegación interdependiente permite comprender mejor los problemas de representación política, que, en un sentido específico, concebimos como producidos cuando los agentes no actúan *por el bien* de los intereses del ciudadano y sobre esto haremos mención a algunas investigaciones realizadas sobre fallos de Estado producidos por la burocracia como parte de la relación principal-agente multinivel.

Los siguientes dos capítulos están dedicados a la confianza y la reputación, que son los dos tipos de creencias que hacen posible la delegación en las relaciones entre principales y agentes y que desde la perspectiva del análisis teórico de las relaciones principal-agente multinivel, nos permiten explicar por qué se produce, refuerza o rompe la confianza y la reciprocidad que están a la base de la delegación y cómo esto afecta a la relación principal-agente multinivel entre ciudadanos, políticos electos y burócratas designados, lo que será tratado en el quinto capítulo. Entonces, el tercer capítulo está dedicado a la confianza y en torno a ella revisaremos el concepto de confianza, que desde una perspectiva causal intencional, la entenderemos, como ya establecimos, como una expectativa racional formada

en correspondencia a la información que tiene quien confía y desde lo cual considera a otro como confiable y por ello, digno de que depositen confianza en él.

Tendiendo como base la información disponible, primero, distinguiremos dos tipos de confianza, que son la confianza interpersonal, que es confianza en conocidos sobre los cuales se tiene información a partir de la interacción en redes sociales y la confianza social, definida como confianza en desconocidos, y segundo, especificaremos los mecanismos de formación de cada una de ellas. En el caso de la confianza interpersonal, los mecanismos de formación son la formación de expectativas en base a interacciones pasadas, la formación de expectativas a partir de interacciones que se repetirán en el futuro y el efecto control de las normas sociales que, como reglas informales, regulan el comportamiento de los individuos en un contexto de observación multilateral que emerge gracias a las relaciones sociales que establecen. En relación a la confianza social, los mecanismos generativos son la formación de expectativas a partir de la detección del *tipo*, la extrapolación de expectativas de confianza, el efecto control de los marcos institucionales formales que permite formar expectativas sobre la futura conducta de los otros y el papel de los intermediarios que, dada su confiabilidad, hacen posible la confianza en otros desconocidos recomendados por él.

El cuarto capítulo se refiere a la reputación y desde el mismo esquema de análisis del capítulo sobre confianza, aquí revisamos las diversas maneras en que se concibe la reputación y al respecto tomaremos posición, definiéndola, como ya dijimos, como una creencia sobre el *tipo* de un individuo, la que es formada a partir de la información disponible, desde lo cual identificaremos cinco vías de acceso a esa información, que son la observación directa de la conducta pasada, vía que se relaciona con la noción de reputación como creencia del *tipo* de un jugador a partir de la forma en que jugó en juegos previos, sobre lo cual ilustraremos con algunas investigaciones clásicas y contemporáneas sobre reputación realizadas desde la teoría de juegos.

Además de esta vía, incluiremos otras referidas a la información que entrega la red social en la que está inserto un individuo y desde la cual puede formar y por supuesto, mantener o modificar, la creencia sobre el *tipo* de personas conocidas también incluidas en una red de relaciones y también, creencias sobre el *tipo* de personas desconocidas. También los individuos pueden acceder a información sobre desconocidos para formar una creencia sobre *cómo son* a través de la información suministrada por una tercera parte que entrega

referencias y además, a través de las diversas formas de acreditaciones que constituyen señales de calidad, específicamente, las licencias y, en el caso de actores corporativos, las garantías y las marcas.

A partir de lo expuesto en los capítulos precedentes, en el capítulo cinco ya disponemos del utillaje conceptual y teórico para analizar la dinámica de una relación principal-agente multinivel, respecto a lo cual focalizaremos la atención en los efectos del oportunismo en esta relación de agencia compleja y desde lo que ya señalamos, cómo específicamente este oportunismo afecta a la confianza y a la reputación que sustentan la delegación de principales hacia agentes. Entonces, en este capítulo, en primer término, especificaremos la propuesta antes enunciada referida a explicar por qué la delegación del principal hacia el agente es posible debido a la reputación y a la confianza como creencias situadas temporalmente en el proceso en que se despliega la relación de agencia. Específicamente, serán útiles los conceptos de confianza y reputación y los mecanismos generativos asociados a estas creencias, pues nos permitirán identificar con más claridad cuáles son las condiciones desde las cuales se produce la delegación.

Sobre esto, en primer término analizaremos con más detenimiento lo adelantado en la introducción sobre la decisión de delegación situada temporalmente: el principal en un momento determinado considera la reputación del agente, labrada en el pasado y en base a esa creencia de *cómo es* ese agente respecto a sus preferencias y competencias, lo estima como confiable o no confiable, formando una expectativa sobre su comportamiento en el futuro, es decir, confía o no confía y en consecuencia, delega o no delega en él. A continuación, analizaremos los efectos que produce el oportunismo ex-post de un agente en la confianza depositada en él y en relación principal-agente multinivel que integra. Con este fin, presentaremos en forma más pormenorizada la propuesta teórica de un modelo genérico sobre la estructura y funcionamiento de una relación principal-agente multinivel, describiendo a sus integrantes, las relaciones de agencia diádicas y las sucesivas delegaciones basadas en la confianza y en la reputación.

En base a ello, identificaremos y describiremos las interdependencias que se producen entre principales y agentes. Principalmente destacaremos aquella referida a que la confianza y reputación de los agentes en parte depende, en relaciones principal-agente multinivel que funcionan según el principio de singularidad, de la gestión del último agente. Esto implica que

todos los principales de la cadena jerárquica deben confiar no sólo en su respectivo agente, sino además, indirectamente en el último agente. Lo que ocurre entonces es que el oportunismo de este agente no sólo afecta la reputación de confiable de cada agente ante su propio principal, sino que además, puede afectar “hacia arriba”, dadas ciertas condiciones, la confianza y reputación de los otros agentes. Desde la nueva información disponible cada principal actualiza las creencias sobre la reputación de confiable de su agente y además, aquellas referidas a los agentes de los niveles inferiores, dada la asignación de responsabilidades que se hace respecto a los problemas de desempeño y sus efectos en la eficacia de la organización jerárquica.

Desde este modelo genérico, finalmente analizaremos la relación entre un ciudadano, un político electo y burócratas designados como una relación principal-agente multinivel que implementa una política pública, especificando por qué se producen las delegaciones en base a la confianza y la reputación en cada una de las relaciones diádicas y centraremos nuestra atención en la última, que está compuesta por el *agente ejecutor* de la agencia pública y su principal, que llamaremos *principal gerente* de la agencia pública. Supondremos que el principal no conoce directamente a su agente, por lo cual si confía en él operará uno de los mecanismos de formación de confianza social. Puestos en un contexto de funcionamiento meritocrático de una burocracia, en el que los gestores son seleccionados por sus antecedentes, el principal confía en su agente porque éste a través de las credenciales que presenta es considerado confiable. Para explicarlo, expondremos un modelo de teoría de juegos denominado juego de contratación bajo condiciones de confianza social. El modelo predice que en este juego de señales el *principal gerente* confía en el *agente ejecutor* y lo contrata y delega tareas en él cuando tiene la creencia de que es de un *tipo* confiable basado en su reputación comunicada a partir de una señal creíble.

En complemento, propondremos el mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social que aporta microfundamentos para explicar en términos causales intencionales la delegación como una acción del *principal gerente* que es producto de su deseo de contratar al *agente ejecutor*, el que es activado por la reputación como creencia sobre la competencia del *agente ejecutor*, la que, por su parte, se funda en la información contenida en la señal enviada por el *agente ejecutor* a través de la presentación de credenciales que lo hacen confiable.

Además, en el quinto capítulo explicaremos por qué, luego de producida la primera delegación y contratación y después de transcurrido un período contractual, el *principal gerente* decide volver a delegar en su *agente ejecutor* y formalizar un nuevo período contractual. Desde nuestra propuesta teórica, una nueva delegación se producirá en base a la confianza y a la reputación como creencias y para explicarlo elaboramos un juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal que predice que el *principal gerente* renueva el contrato, es decir, vuelve a delegar en el *agente ejecutor* cuando este cumple con él en un período contractual previo. Aquí el diseño institucional define los pagos del *agente ejecutor*, pues la renovación contractual está condicionada a su cumplimiento, que finalmente será su mejor estrategia y así el equilibrio cooperativo es cumplir y renovar el contrato.

Al igual que en el análisis derivado del primer modelo formal de teoría de juegos, para el recién comentado también propondremos un mecanismo explicativo, que es el mecanismo causal intencional de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal: el *agente ejecutor* cumple su compromiso contractual y desde la información sobre la observación directa de esta acción, el *principal gerente* actualiza la creencia sobre *cómo es* el agente, quien mantiene su reputación de confiable y en consecuencia, el *principal gerente* nuevamente deposita confianza en él y teniendo el deseo de contratarlo nuevamente, su acción será justamente esa.

Según lo recién expuesto, el cumplimiento del *agente ejecutor* es importante porque mantiene su reputación y la confianza depositada en él en el marco de la relación diádica principal-agente que integra y además, como antes señalamos, porque aporta a la conformación y estabilidad de la relación principal-agente multinivel y dado que esta es eficaz en su cometido, se producen consecuencias positivas para la confianza institucional, porque la organización jerárquica es confiable ante la ciudadanía y también para la confianza política, pues el político electo como primer agente de la relación principal-agente multinivel continúa siendo confiable ante los ciudadanos beneficiados por la gestión de una política pública que es de responsabilidad política de ese político. Por esta razón, tal como planteamos, es necesario avanzar hacia el conocimiento sobre las vías para orientar al *agente ejecutor* hacia el cumplimiento.

Ya enunciamos la propuesta de que la forma de hacerlo es a través de diseños institucionales de *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social que estructuren una rendición de cuentas del *agente ejecutor* en un nivel exigitivo. Pero antes de realizar el análisis y elaborar argumentos destinados a fundamentar esta propuesta, en el sexto capítulo revisaremos las potencialidades y limitaciones de las vías habitualmente tratadas en la literatura para orientar a los agentes hacia el cumplimiento. Es por esto que el sexto capítulo se orienta en torno a los objetivos específicos “caracterizar las vías propuestas desde la teoría social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes” y “analizar las limitaciones de las vías propuestas desde la teoría social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes”.

En este capítulo, nos referiremos primero a aquellas vías propuestas desde la teoría económica, específicamente a los contratos, los incentivos y los dispositivos de monitorización como diseños institucionales implementados para regular los intercambios. Respecto a cada uno, entregaremos una definición y luego identificaremos las condiciones bajo las cuales son efectivos y sobre todo nos centraremos en aquellas bajo las cuales no lo son. Brevemente, en el caso de los contratos, su poder regulador se reduce por los problemas de incompletitud, es decir, cuando en un arreglo contractual no quedan especificadas las circunstancias que se pueden producir en la relación de intercambio. Respecto a los incentivos, los problemas de diseño se asocian, primero, a la identificación de un incentivo eficiente, que es el que proveerá, en comparación con otros, el mejor resultado para las partes implicadas. El segundo problema es el oportunismo que pueden producir los incentivos, debido a que, como efecto perverso, pueden orientar al agente a maximizar su utilidad perjudicando los intereses de su principal. El tercer problema que identificaremos es el efecto de desplazamiento, que es otro efecto perverso, esta vez referido a que una regla que busca el cumplimiento a través de una determinada sanción, puede socavar motivaciones prosociales de los agentes. Sobre los dispositivos de monitorización, su eficacia puede verse limitada debido a los costos que debe asumir el principal para lograr observar el desempeño del agente y a causa del oportunismo de un agente externo o de segundo orden, al cual se encargó la monitorización.



La segunda vía tratada en la literatura para orientar a un agente hacia el cumplimiento es provista específicamente por la sociología, sobre todo por la sociología económica, la teoría de redes sociales y la teoría del capital social y se refiere al efecto control de las redes sociales, a través de las cuales circula información sobre el comportamiento de los individuos. Además de identificar, definir e ilustrar respecto a las características estructurales y relacionales de las redes sociales que permiten que se constituyan en dispositivos bilaterales o multilaterales de observación, fundamentalmente el cierre de redes asociado a la comunidad relacional y al incrustamiento (*embeddedness*), revisaremos aquellas condiciones bajo las cuales esto no es así. Concretamente, nos referiremos a la ausencia de una estructura de red que facilite la circulación de información sobre el comportamiento de sus integrantes, al uso de la estructura de la red para el oportunismo, (que explica bastante respecto a prácticas como la corrupción y las colusiones) y al radio limitado de relaciones incrustadas, que hace poco viable que un principal circunscriba todas sus delegaciones hacia quienes tienes relaciones de gran proximidad relacional.

La última vía para orientar hacia el cumplimiento proviene desde la filosofía política y se refiere a las virtudes cívicas. Identificaremos un catálogo de aquellas propuestas por filósofos y pensadores clásicos, específicamente por Aristóteles, Cicerón, Maquiavelo, Adam Smith, Montesquieu, Rousseau, Kant, Madison y Tocqueville. A continuación, luego de revisar las diferentes concepciones sobre qué son las virtudes cívicas (conductas, disposiciones o motivaciones), optaremos por una que las define como motivaciones causalmente eficientes hacia la acción públicamente orientada y en base a esta forma de entenderlas, analizamos sus limitaciones para, justamente, determinar si pueden lograr que las acciones de los individuos estén públicamente orientadas. Una de las limitaciones es la condicionalidad de la cooperación de los agentes. Si en vez de encontrarnos frente a un virtuoso incondicional kantiano estamos frente a un virtuoso condicional tocquevilleano, éste tendrá como primera preferencia cooperar y buscar el interés general (asumiendo costos en el corto plazo para lograr el bienestar individual en el largo plazo) siempre que los otros también lo hagan. Entonces, en la lógica de un problema de acción colectiva, si los no cooperadores hacen desistir a los cooperadores condicionales y si no hay dispositivos endógenos o exógenos efectivos para orientar hacia la cooperación, el bien público no será provisto.

En nuestro análisis esto significa que un agente virtuoso condicional podría optar por no cumplir con su principal, lo que significa que no contribuye a la generación de un bien público como la confianza política o el Buen Gobierno si otros agentes que también pueden aportar a través de su propio cumplimiento no lo hacen. La segunda limitación de las virtudes como vía para orientar hacia el cumplimiento es la debilidad de voluntad, que definiremos y caracterizaremos basándonos en los aportes a la filosofía de la mente que sobre este tema han realizado Aristóteles, Elster, Davidson y Searle. En términos generales, señalaremos que si un agente define un curso de acción públicamente orientado, sin embargo, puede no actuar de acuerdo a su propio mejor juicio.

Concluiremos el análisis de las tres vías recién señaladas señalando que, atendiendo a las limitaciones expuestas, se trata de vías parcialmente efectivas porque, dadas determinadas condiciones, no lograrán orientar a un *agente ejecutor* hacia el cumplimiento de sus compromisos en el marco de la implementación de una política pública. Teniendo esto en cuenta, en el séptimo capítulo, exploraremos otra vía, ya anticipada, que es la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social. Con esto abordaremos el objetivo específico de la tesis referido a “Analizar la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel.”

Como antes señalamos, cuando nos situamos en el nivel exigitivo, esto quiere decir que el agente debe informar, justificar, en definitiva, someterse a la evaluación de su principal al interior de la organización jerárquica y además, de los ciudadanos beneficiarios de la política pública y producto de esta evaluación debe también someterse a las correspondientes sanciones. Lo que haremos será especificar teóricamente las características del diseño institucional de esta rendición de cuentas de tal forma que los compromisos del *agente ejecutor* sean creíbles. Para ello precisaremos el concepto de *accountability* en torno a la representación política e identificaremos los tipos de *accountability* ya enunciados, que son el electoral, horizontal de equilibrio y por mandato, vertical interno y vertical social. Luego, distinguiremos los tres niveles de profundidad de la *accountability* también ya mencionados, esto es, el informativo, el explicativo y el exigitivo y en base a ellos, determinaremos los

límites de cada uno de los tipos de *accountability*, sobre todo, especificando para cada tipo de *accountability* en qué nivel es efectivo el control del agente que rinde cuentas.

En el marco de este análisis, fundamentaremos teóricamente por qué en nivel exigitivo es efectiva la rendición de cuentas. Como adelantamos, aquí propondremos que una consecuencia de un diseño institucional situado a nivel exigitivo es que hace que los compromisos del agente sean creíbles en el sentido antes tratado. Lo que aquí agregaremos es que especificaremos la secuencia temporal del compromiso creíble en la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* y además explicaremos cómo opera el compromiso creíble por medio del mecanismo de rendición de cuentas como inductor hacia el cumplimiento a través de compromisos creíbles, según el cual la información que tiene el agente sobre la regla que le impone una rendición de cuentas y sanciones forma en él las creencias de que la sanción es ejecutable y que implica altos costos, lo que configura su estructura de oportunidades, por lo cual tendrá el deseo de cumplir y esta será en definitiva su acción final. Por último, analizaremos la interacción estratégica contenida en una relación de agencia con las características señaladas a partir del juego de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante, que predice que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño.

Considerando que, como se puede advertir, en esta tesis privilegiamos la explicación por mecanismos sociales, al finalizar el séptimo capítulo, explicitaremos qué entendemos por mecanismo social, lo que implica situarnos en explicaciones causales intencionales en sintonía con el individualismo metodológico y con la teoría de la elección racional. En el marco de las explicaciones en torno a la transición macro-micro-macro, decimos que los mecanismos que hemos propuestos (y también la secuencia de interacción estratégica contenida en los juegos formulados) se sitúan en el nivel *situacional*, aunque en la historia causal que describen también incluyen mecanismos de *formación de la acción*. Para concluir, sintetizaremos la explicación sobre la delegación en base a los tres mecanismos propuestos, los que serán expuestos concatenadamente en una secuencia temporal.

El octavo capítulo estará dedicado al estudio empírico destinado a contrastar las hipótesis derivadas de los modelos de teoría de juegos elaborados. Este capítulo responde al objetivo específico referido a “ilustrar, a partir de la evidencia empírica que aporta un caso

estudiado, cómo opera la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel.” En este marco, primero daremos a conocer el enfoque de metodología de la investigación social que utilizamos, que, atendiendo a nuestro énfasis analítico, será un estudio de caso analítico, que se orienta no sólo a describir un acontecimiento, sino que busca responder el por qué de un fenómeno en un contexto determinado.

Además, declararemos que nuestro análisis se centrará en la dinámica de la relación diádica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* porque en su seno se produce la delegación y además, ahí está en juego la confianza y la reputación vinculada al agente, dependiendo del cumplimiento de éste. Entenderemos esta relación diádica como un sistema de interacción (Boudon, 1981) o de acción social (Coleman, 2011) configurado en torno a la acción intencional expresada en una racionalidad estratégica que se despliega producto del conjunto de constricciones conformadas por el diseño institucional que regula la relación de agencia. Es así como los fenómenos de la delegación y del cumplimiento pueden explicarse como resultado de ese sistema de interacción o de acción y en torno a la dinámica producida en esta relación principal-agente diádica buscaremos contrastar las hipótesis enunciadas. Entonces, el estudio de caso será un estudio de caso simple o único en el que se analizará la relación de agencia diádica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* como un sistema de interacción. Además analizaremos el contexto en que este se sitúa, que son las reglas que configuran el diseño institucional de rendición de cuentas y las otras relaciones de agencia que forman parte de la relación principal-agente multinivel.

Considerando la opción metodológica que es realizar un estudio de caso explicativo, en el cual la explicación se funda en mecanismos sociales y se refiere a un sistema de interacción en el cual la interacción estratégica de los actores está configurada por un marco institucional, declararemos que la lógica que guiará el análisis del caso es la propuesta por el enfoque de las narrativas analíticas. Destacaremos su pertinencia porque precisamente se orientan a analizar una secuencia de hechos ocurridos en contexto determinado, donde el contexto fundamentalmente está constituido, con una orientación neoinstitucionalista, por el marco institucional como reglas y los hechos son producto de la interacción estratégica de individuos, que es analizada a través de la teoría de juegos. Lo que haremos será contrastar las hipótesis

formuladas a través de un estudio de caso en el que la evidencia empírica se referirá específicamente a la interacción estratégica en la relación diádica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, respecto a los cuales especificaremos sus deseos, creencias, preferencias, la información que disponen y las estrategias desplegadas considerando las reglas del juego.

Para acceder a la evidencia empírica, las técnicas de recolección de datos que utilizamos, desde un enfoque cualitativo, fueron la entrevista semiestructurada aplicada al *principal gerente* y al *agente ejecutor* y además, la revisión de diversos documentos a partir de los cuales se obtuvo información, fundamentalmente, sobre el diseño institucional de la rendición de cuentas desde la *accountability* vertical interna y social. Teniendo lo anterior como marco, daremos a conocer los criterios para la selección del caso y luego señalaremos que el caso estudiado se sitúa en torno a la implementación de un programa de desarrollo de la política pública en Chile, que es el Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, implementado en la Unidad Operativa El Valle, comuna de Cunco, Región de La Araucanía, respecto al cual realizamos el análisis considerando el período comprendido entre los años 2007 y 2012.

En la sección siguiente del octavo capítulo presentaremos el estudio de caso. Aquí, en primer lugar, presentaremos una contextualización histórica de la evolución de las políticas sociales en Chile, a fin de enmarcar los antecedentes generales que luego expondremos sobre el Programa PRODESAL, referidos, específicamente, a sus lineamientos de política pública y marco organizacional, su diseño, indicando sus objetivos, usuarios, prestaciones, método de implementación y ejecutores. Luego de proveer de antecedentes generales sobre el programa, iniciaremos las tareas referidas a caracterizar el diseño institucional de *accountability* vertical interna y social del programa analizado y analizar el diseño institucional del programa analizado en torno a su eficacia para promover el cumplimiento del agente ejecutor desde la *accountability* vertical interna y social.

Para ello, iniciaremos el análisis a través de la configuración de la relación principal-agente multinivel del Programa PRODESAL como lógica de la situación que enmarca la relación entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* que participan en su implementación. Desde el modelo de relación principal-agente multinivel ya descrito, identificaremos los integrantes de cada relación diádica principal-agente, las que se articulan según lo establecido en el diseño del programa. Con estos antecedentes, analizaremos la

rendición de cuentas y el cumplimiento de compromisos del *agente ejecutor*, puntualmente, contrastaremos la hipótesis referida a la rendición de cuentas y al cumplimiento, teniendo para ello como eje el mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles.

Para situar este análisis, y más en específico, para comprender más en profundidad por qué el agente cumple sus compromisos analizaremos, primero la selección y delegación ocurrida en la etapa precontractual. Para este fin analizaremos cómo opera el mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social y contrastaremos la hipótesis derivada del juego de contratación bajo condiciones de confianza social. Ya en la etapa contractual, realizamos un análisis sobre cómo los actores y los dispositivos de diseño institucional configuran la rendición de cuentas y orientan hacia el cumplimiento al *agente ejecutor*. Identificaremos y describiremos el diseño institucional específico de rendición de cuentas vertical interno y social en el nivel exigitivo contenido en el programa PRODESAL y determinaremos si orienta al *agente ejecutor* hacia el acatamiento de sus obligaciones contractuales. Este análisis se efectuará a la luz de las hipótesis formuladas desde los juegos de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante y de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal y de los mecanismos de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles y de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal.

Teniendo en cuenta los propósitos buscados a partir de los resultados de la investigación, referidos, por una parte, a “generar conocimiento que produzca insumos para el diseño de dispositivos de *accountability* vertical interna y social en programas de la política pública orientados a promover el cumplimiento del *agente ejecutor*” y, por otra, a “aportar criterios para evaluar la calidad del diseño institucional de programas de la política pública en torno a su capacidad para promover el cumplimiento de *agentes ejecutores*”, resulta fundamental analizar los límites del diseño institucional de rendición de cuentas del programa PRODESAL, respecto al cual se estudió un caso sobre su implementación. Se trata, por tanto, de abordar el objetivo específico de la investigación, relacionado con “analizar los límites del diseño institucional de *accountability* vertical interna y social del programa analizado en torno a su eficacia para promover el cumplimiento del *agente ejecutor*.”

Con este fin elaboramos una sección de análisis teórico realizada esencialmente desde la lógica de la teoría de juegos y articulada fundamentalmente en torno a la teoría de los compromisos creíbles, la economía política de la burocracia, la teoría de juegos (juegos de confianza, juegos de delegación, juegos anidados), una tipología de las burocracias para el análisis de su eficacia, la teoría del capital social articulada al análisis del clientelismo político (respecto al cual analizamos su funcionamiento en base a la coerción explicada desde una óptica racional y relacional de las asimetrías poder, para lo cual, además, utilizamos la teoría del intercambio disputado).

A partir de todos estos elementos es posible enfatizar con claridad y fundamentos la relevancia de considerar un aspecto crucial para evaluar la calidad de diseños institucionales en las políticas públicas para promover la *accountability* de los implementadores y la eficacia de las organizaciones burocráticas organizadas en torno a relaciones principal-agente multinivel. Este aspecto se refiere a que en un diseño institucional no sólo es necesario que las amenazas vinculadas al incumplimiento sean creíbles, sino que además lo sean las recompensas asociadas al cumplimiento. Este aspecto, que no es considerado habitualmente en los análisis sobre diseño institucional para el control de la burocracia, dado a que centran su interés en la protección del principal pero no del agente, es muy importante, sobre todo si afecta a los agentes que pueden verse perjudicados por no recibir el incentivo esperado producto de su cumplimiento, lo que puede desmotivarlos para continuar orientándose hacia honrar los compromisos contraídos.

Desde esta perspectiva, no sólo el *agente ejecutor* quedaría desprotegido sino también los ciudadanos beneficiarios, ya que si el incentivo más significativo para el *agente ejecutor*, que es la renovación contractual como premio por su buen desempeño, no se hace realidad, los ciudadanos quedan desprovistos de un agente que efectivamente aporta para que sus intereses sean cuidados. Esto puede ocurrir cuando en la relación principal-agente multinivel un principal que tiene la última palabra sobre la aplicación del incentivo positivo, que en el caso del PRODESAL es que el alcalde del municipio o ayuntamiento (el político electo, que es el agente directo de los ciudadanos), aun teniendo la evidencia sobre el cumplimiento del agente, decide no concederlo. Es en este sentido que el poder discrecionalidad de un principal con atribuciones para tomar decisiones y, específicamente, el poder discrecional de veto que se confiere desde el diseño institucional al político electo para decidir sobre las sanciones

asociadas al desempeño del *agente ejecutor*, es una limitación del diseño institucional que puede generar dinámicas perversas.

En este marco, realizamos específicamente, un análisis teórico sobre las condiciones bajo los cuales esto podría ocurrir, referidas a la existencia de clientelismo político entre políticos electos y ciudadanos y a la asimetría de poder que juega en favor de los primeros, y que hace posible que en última instancia que primen los intereses políticos por sobre las razones técnicas asociadas a la eficacia, traducida en el cumplimiento del *agente ejecutor*, en el logro de los resultados esperados por un programa y en la generación de bienestar para los ciudadanos.

Por último, en las conclusiones de la tesis realizamos una evaluación referida a los aportes realizados y a los resultados obtenidos y en complemento, nos referimos a las proyecciones del estudio.



## **Capítulo 1. La relación principal-agente.**

En este primer capítulo identificaremos y describiremos de forma estilizada los elementos fundamentales que caracterizan una relación principal-agente. En específico, señalaremos cuáles son los atributos que distinguen a principales y agentes, indicaremos y relacionaremos las condiciones que describen la relación principal-agente y como consecuencia de estas condiciones, daremos a conocer los problemas de agencia que producen resultados subóptimos porque afectan los intereses del principal. Estos antecedentes basados en la teoría principal-agente constituirán los fundamentos del andamiaje analítico en esta tesis.

Comenzamos entonces este apartado señalando que la teoría de principal-agente analiza la interacción entre dos o más individuos implicados en una estructura de situación en la cual, dados los intereses y la diferente información disponible entre las partes, la delegación de tareas que realiza el principal al agente produce resultados subóptimos que perjudican los intereses del primero y además, a nivel agregado, provoca ineficiencias de diverso tipo. Así, la interrogante fundamental que trata de resolver esta teoría es ¿cuáles estrategias debe desplegar el principal para lograr alinear los intereses del agente con los suyos?

Considerando el valor explicativo que tiene esta teoría, sobre todo en relación con las consecuencias que permite prever sobre los resultados de la imbricación entre agencia individual y estructura social (particularmente marcos institucionales como restricciones al conjunto de oportunidad de los individuos) y su utilidad para el diseño institucional, la teoría principal-agente ha sido aplicada por investigadores de diversas disciplinas como la ciencia política (Arnold, 2002; Banks, 1995; Braun y Guston, 2003; Fearon, 1999; Ferejohn, 1986, 1999), la microeconomía y economía de las organizaciones empresariales (Grossman y Hart, 1983; Holmstrom, 1979; Miller, 1992; Ross, 1973; Shavell, 1979, Williamson, 1989, 1991), la nueva historia económica y la nueva economía institucional (Greif, 2006; North, 1984, 2001), la economía política (Bowles y Gintis, 1998a, 1990, 1992, 1993a, 1993b, 1999), el derecho (DeMott, 1997) y la sociología (Coleman, 2011; Shapiro, 1987, 2005).

Desde los aportes de estas disciplinas es posible responder a interrogantes como ¿cuáles son las características de principales y agentes y de la relación entre ambos? y

¿por qué las condiciones de esa relación producen resultados que perjudican los intereses del principal? A continuación, presentaremos antecedentes para abordar estas cuestiones.

### **1.1. Principales y agentes.**

En una relación de agencia participan dos o más individuos denominados principales y agentes. El principal, fideicomitente, superordinado, contratante, delegante o representado, está interesado en la ejecución de una tarea que genere beneficios para él y debido a que no tiene los conocimientos necesarios o porque le resulta muy costoso o por otras razones, no puede llevarla a cabo por sí mismo, por lo cual encarga a un(os) agente(s), fideicomisario(s), subordinado(s), contratado(s), delegado(s) o representante(s), su realización y éste tiene la responsabilidad de actuar cuidando los intereses de su principal.

Ejemplos de relaciones principal-agente son las que se producen entre accionistas y gerentes de empresa, entre pacientes y médicos, entre oficinas públicas y organizaciones sin fines de lucro, entre ciudadanos votantes y un gobierno electo, entre afiliados a un sindicato y dirigentes sindicales y entre un asegurador y un asegurado (Arrow, 1985; Clark, 1985; Domènech, 1997, 2004a; Marí-Klose, 2000).

### **1.2. Condiciones que describen la relación entre principales y agentes.**

¿Cuáles son las condiciones que describen relaciones principal-agente como las recién señaladas? A partir de la revisión de la literatura sobre el tema identificamos las siguientes:

**1.2.1. Interdependencia.** Para lograr sus propósitos el principal y el agente requieren de un recurso que es controlado por la otra parte de la relación. De acuerdo con Coleman (2011), cada actor para maximizar su bienestar tiene interés en controlar determinados recursos privados que controla otro actor. Un actor *X*, para lograr sus propósitos depende de los recursos controlados por un actor *Y*, a su vez, *Y*, que controla el recurso requerido por *X*, tiene interés en controlar un recurso controlado por *X*. Producto de esta dependencia mutua surge una transacción entre *X* e *Y*, pues cada actor transfiere o cede voluntariamente el derecho de control de un recurso que posee, para lograr a cambio el control del recurso que no posee y que le interesa. El agente tiene control sobre su conocimiento experto y sobre las acciones que realiza con ese conocimiento experto y cede el derecho de control sobre sus propias acciones (que incluyen la aplicación del conocimiento experto) al principal, quien, a su vez, tiene el control de un recurso valioso para el agente, un salario como pago extrínseco, por ejemplo, y

cede el derecho de control sobre ese recursos al agente como contraprestación o compensación. Para que el principal logre sus intereses depende de su agente y viceversa y, en este sentido, la relación de agencia es estratégica, ya que, al decir de Barry (1974), hay interdependencia estratégica cuando el que una parte cumpla sus propósitos depende simultáneamente de sus decisiones y acciones y las de la otra parte. En este marco, agentes y principales tienen incentivos para cooperar entre sí (Pratt y Zeckhauser, 1985).

**1.2.2. Compromisos como base de la relación contractual.** La relación entre principales y agentes es una relación de intercambio mediada por contratos formales o informales (Ayala, 2000; White, 1985) y asentada en compromisos mutuos. Los compromisos constituyen nichos temporales para establecer en el presente obligaciones que serán efectivas en el futuro (Shapiro, 1987). Como señalamos, en la lógica de las relaciones de agencia, un agente está interesado en el control de facto de los recursos que el principal se compromete a transferir como retribución. Por esta razón, el agente, en el marco de una relación contractual, cede el derecho de control de sus acciones y se subordina ante el principal al comprometerse a entregarle sus servicios, a actuar en su representación. En este sentido, las relaciones entre principales y agentes son relaciones de autoridad y, por tanto, asimétricas y de poder. Agregamos que si bien la cesión de autoridad es voluntaria, dado que el contrato de agencia entre las partes es vinculante, el principal tiene el derecho a ejercer coerción para que el agente cumpla con las obligaciones que ha contraído como parte en el intercambio (Coleman, 2011).

**1.2.3. Delegación de poder discrecional para actuar.** Considerando el interés que tiene el principal en lograr sus propósitos y dado que para ello depende de la prestación de servicios de un agente que tiene conocimiento experto diferente al del principal, el primero delega la realización de una tarea en el segundo y en este marco, le confiere poder para actuar en representación de sus intereses (Aguiar et al., 2000; López y Robledo, 2004; Przeworski, 1997b).

No obstante, que el agente esté mandado y autorizado para velar por los intereses de su principal no implica que requiera o que esté obligado a hacer exactamente lo que le indiquen en todo el proceso de realización de la tarea encomendada. Por el contrario, el agente tiene cierta autonomía y por ello, discrecionalidad para llevar a cabo su cometido. En primer lugar, si el agente tiene el conocimiento experto no necesita que el principal le indique sobre el

*cómo hacer* para atender su interés. En segundo lugar, no es esperable que el principal pueda instruir detallada y acertadamente al principal sobre cómo desempeñarse. Lo que sí puede hacer, y por esto cuenta con la participación del agente, es indicar el *qué hacer*, es decir, cuál es el resultado general de la acción de su delegado. Por estas razones, el agente tiene un grado de autonomía para actuar y puede decidir discrecionalmente, es decir, tiene la facultad para decidir prudencialmente apelando a su propio buen juicio sobre *cómo hacer* para atender de la mejor forma los intereses de quien lo autorizó para ello.

**1.2.4. Información asimétrica.** El problema fundamental que tiene el principal para controlar al agente es un problema informacional (Laffont y Martimort, 2002). El modelo walrasiano de la economía neoclásica parte del supuesto de que los individuos disponen de información completa sobre las mercancías intercambiadas y sobre las condiciones en que se realizan los intercambios. Si el mercado está en un equilibrio competitivo perfecto, los individuos que realizan los intercambios acceden a la información necesaria a través de los precios de equilibrio (Domènech, 2002a).

Además del acceso a información, se supone que los individuos poseen una capacidad ilimitada de procesamiento de información, lo que les provee de modelos adecuados para interpretar el entorno, que por lo demás no resulta complejo (North, 2001). Lo anterior permite a los individuos lograr resultados óptimos de sus interacciones estratégicas, pues estarían totalmente informados sobre su conjunto de oportunidad (Stiglitz, 1994), lo que incluye tener información sobre los otros jugadores. En los juegos con información simétrica, ninguno de los jugadores tiene información diferente de la de otro (cuando, en términos de teoría de juegos realiza un movimiento o en los nodos finales), por lo que ninguno puede obtener ventajas informativas (Rasmusen, 1996), lo que favorece el logro de óptimos sociales. En el caso de las relaciones entre principales y agentes, si el acceso a información no es costoso, los principales conocerían todos los aspectos vinculados al desempeño de sus agentes y gracias a ello, podrían asegurarse que le suministren servicios de calidad (Pratt y Zeckhauser, 1985).

En la teoría principal-agente el supuesto sobre la disponibilidad de información es diferente, pues el punto de partida es la asimetría de información en la relación: uno de los dos jugadores, el agente, posee información privada sobre sus preferencias, competencias y acciones, información que no está a disposición del otro jugador (Alston, Eggertsson y North, 1998; Arnott y Stiglitz, 1991; Marshall, 1976; Serra, 1993). Además, y como los problemas de

agencia se han vinculado a los efectos derivados de la expansión de mercados (distancia física, temporal y social) y la división del trabajo (especialización del conocimiento sobre el *qué hacer* y sobre todo sobre el *cómo hacer*) (Bowles, 2004; Shapiro, 1987, 2005), tanto el principal como el agente tienen conocimientos y experticias diferentes. Sobre todo se centra la atención en el hecho de que el agente, a quien se le encomienda la realización de una tarea, tiene, como ya indicamos, el conocimiento experto de cómo llevarla a cabo, conocimientos que pueden ser ignorados por el principal (Frank y Bernanke, 2003).

**1.2.5. Intereses divergentes.** En la teoría principal-agente se asume que principales y agentes son egoístas y se orientan a maximizar la utilidad esperada. Las acciones del agente deberían beneficiar tanto al él como al principal (Arrow, 1985). De hecho, en la ley de agencia, que es una rama general del derecho, se establece, en términos normativos, que el agente es considerado un *serviente* frente al principal, que tiene el derecho de control sobre sus acciones y por ello, un principio es que las acciones del agente no deben estar influidas por los intereses privados del agente y esas acciones sirven sólo a los intereses del principal. De aquí se derivan consideraciones como: “Un agente no puede hacer uso de la información confidencial que ha recibido en el transcurso de la agencia”; “Un agente no debe ponerse en una posición en la que su interés y su deber entre en conflicto”; “Si un agente recibe instrucciones expresas de su principal, es culpable de incumplir su deber si las desobedece”; “Si un agente acepta un soborno, se le puede despedir inmediatamente” (Coleman, 2011: 210-211).

Sin embargo, esto no sucede debido a que los intereses del agente no necesariamente se identifican con los intereses del principal (Domènech, 2004a). En las relaciones de intercambio en las que un agente cede el derecho de control sobre sus acciones a un principal, que es su autoridad, el resultado de la acción que beneficia al principal depende de la acción del agente que no tiene un interés intrínseco en ese resultado (Coleman, 2011). Así, estos intereses divergentes se constituyen como intereses en conflicto sobre algún aspecto del intercambio (Gorvaneff, 2003; Laffont y Martimort, 2002; Milgrom y Roberts, 1993) y este conflicto no puede ser resuelto sin asumir costes de transacción en el contrato que regula el intercambio entre principal y agente (Bowles, 2004)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> “Así, a menos que la autoridad se pueda ejercer sobre cada detalle de las acciones o exista algún indicador fácilmente observable del grado en que las acciones de los subordinados persiguen el interés del superior, los subordinados pueden no actuar en la dirección de los intereses de los superiores. En algunos casos, los resultados

Esto es claro en las relaciones de agencia en las empresas típicamente capitalistas, en donde se ha producido una separación entre la propiedad y el control (Fama y Jensen, 1983; Lozano, Hidalgo y García, 2004): para el principal el pago implica un costo y para el agente constituye un ingreso. Además, al principal le interesa que aspectos como la productividad y la calidad asociadas al nivel de esfuerzo en las acciones del agente maximicen su utilidad. Por su parte, el agente tiene interés en lograr las mejores utilidades al menor esfuerzo posible (Arévalo y Ojeda; 2004), pues “La utilidad del agente aumenta con la compensación que recibe, pero disminuye con su esfuerzo de trabajo” (Coleman, 2011: 214).

**1.2.6. Riesgo compartido.** En las relaciones entre principales y agentes se configura una estructura de la situación que genera riesgos que son compartidos por ambos. En el caso del principal, la relación es riesgosa debido a la existencia de dos tipos de asimetría: una es la asimetría de información antes comentada. El principal puede desconocer la calidad del servicio o bien que intercambia con el agente y también puede estar desinformado sobre el desempeño real de éste (Aguilar y Navarro, 2000) debido, fundamentalmente a lo costoso que resulta para él acceder a información sobre las acciones del agente (Nalebuff y Stiglitz, 1993; Sampson y Alberston, 2000). Específicamente, el principal no puede observar directamente las acciones del agente y sólo puede inferirlas en base a los resultados logrados (Arrow, 1985). La diferencia de información disponible por *A* respecto de *B* implica para *A* serios riesgos de resultados desafortunados en su interacción con *B* (Kollock, 1994). En términos de teoría de juegos esto significa que “En un juego de información asimétrica, los conjuntos de información de los jugadores difieren en forma relevante para su conducta (...)” (Rasmusen, 1996:65).

Además de la asimetría de información, el principal tiene en su contra la asimetría temporal en los intercambios, pues estos no se generan en un mismo punto del tiempo. Un principal delega autoridad y además, transfiere recursos a un agente a modo de retribución por unos servicios cuyos resultados podrá observar sólo en forma posterior (Coleman, 2011; Shapiro, 1987). Debido a estas dos asimetrías el principal es

---

de los eventos, es decir, los productos de las acciones de los subordinados, proporcionan un indicador fácilmente observable que se puede usar para monitorear la acción, pero en otros muchos casos esto no es posible. Entonces es necesaria una política de supervisión, con algún costo para el superior, que supondrá algo menos que la conformidad total” (Coleman, 2011: 129). En el capítulo 6 identificaremos y examinaremos dispositivos que implican costos de transacción, específicamente los contratos, los incentivos y la monitorización, a través de los cuales el principal busca alinear los intereses del agente con los suyos.

vulnerable porque el cuidado de sus intereses no depende de él si no de las acciones de un agente a quien ha delegado la representación de sus intereses. Por ello, corre el riesgo de ser perjudicado por el desempeño de un agente que se oriente a buscar su beneficio propio (Coleman, 2011).

Ya identificadas las razones por las cuales una relación de agencia es riesgosa para el principal, ahora señalamos que la razón por la cual lo es también para el agente es la existencia de variables aleatorias que inciden en el resultados de sus acciones. El agente espera obtener utilidades a partir del resultado de sus acciones, lo que depende no sólo de su grado de su esfuerzo, sino también de variables aleatorias definidas, en términos de la teoría de juegos, por *Naturaleza*, y que no dependen de su control y que incluso pueden estar fuera del control del principal (Arnott y Stiglitz, 1988). Por ejemplo, los resultados de las acciones de un empleado agrícola (agente) no sólo dependerán de su nivel de esfuerzo, sino también de variables como las condiciones climáticas. En el caso de un gerente comercial, por ejemplo, el resultado de sus acciones puede depender de factores como cambios en la demanda causados por fluctuaciones macroeconómicas, acciones de la competencia, etc. Por esta razón, un agente adverso al riesgo puede tener un razonable temor a la posibilidad de fracasar en la tarea que le encomendaron ejecutar. Puede realizar un gran esfuerzo y, sin embargo, debido a variables aleatorias, puede no obtener los resultados que había comprometido, por lo cual puede arriesgar su remuneración y la posibilidad de prolongar la relación contractual con el principal (Aguilar et al., 2000).

Hasta aquí hemos establecido por qué para el principal y el agente la relación de intercambio que establecen implica riesgos frente. Ahora bien, respecto a estos, aunque las partes no tienen certeza sobre el resultado de una decisión, pueden, a partir de las creencias que se forman respecto a los estados del mundo del juego estratégico con información incompleta en el que participan, estimar la probabilidades, considerando sus alternativas de decisión, sobre los resultado final del juego y, en consecuencia, sobre sus pagos<sup>3</sup> (Aguilar, 2004; Resnik, 1998; Sánchez-Cuenca, 2004).

---

<sup>3</sup> “La teoría de la racionalidad bajo riesgo implica el supuesto de que la preferencia del individuo entre dos alternativas de riesgo se basa en la utilidad esperada de cada una de ellas, donde la utilidad esperada de una alternativa es la suma de las utilidades de los resultados posibles, cada uno ponderado por su probabilidad” (Coleman, 2011: 948-949). En este mismo sentido, Schick (1999: 42), señala: “La idea básica era esta. Cada resultado posible de tomar una opción (...) le ofrece al agente algún beneficio monetario. El valor de una

En esta lógica de la situación, frente a decisiones bajo riesgo tanto principales como agentes deben asumir riesgos que comparten en las negociaciones que realizan para estipular los términos de los intercambios, los que se definen contractualmente tratando de realizar una repartición óptima de riesgos en función de los grados de aversión al riesgo que tienen (Allen y Lueck, 2005; Kreps, 1995; Stiglitz, 1975a). En este marco, deben tomar decisiones en un espacio de acción viable, considerando las posibles acciones del o los otros, los resultados de las acciones y las ganancias que se derivan de ello (Ross, 1993).

Una ilustración sobre la repartición de riesgos entre principales y agentes a través de arreglos institucionales en las relaciones de agencia es aportada por la historia económica. Se trata de la repartición de riesgos en el comercio marítimo medieval entre los inversores (principales) y los mercaderes marítimos (agentes). Los principales debían afrontar el riesgo de que sus intereses fueran afectados por problemas de agencia, específicamente el riesgo moral, que incluía acciones que van desde que los mercaderes huyeran con la mercancía hasta que engañaran y estafaran reportando ganancias inferiores a las verdaderamente logradas en intercambios en tierras lejanas. Además, debían hacer frente a riesgos de navegación llamados *riesgos de mar y gentes*, que incluían el que sufrieran tempestades y naufragios, que fueran asaltados por piratas o que las mercancías transportadas fueran confiscadas. Estos riesgos también afectaban a los agentes, pues las variables aleatorias que representaban los *riesgos de mar y gentes* podían afectar sus utilidades, independiente del nivel de esfuerzo de hayan puesto en la tarea.

Principales y agentes enfrentaban los riesgos y negociaban su repartición a través de arreglos contractuales como la *commenda* y los préstamos marítimos o *contratos a la gruesa*. Este último era un contrato de deuda que contraía el mercader, por el cual se comprometía a rembolsar al inversor un monto fijo, más un interés al finalizar su travesía comercial. Un registro comercial del año 1.158 hace referencia a un contrato de este tipo: “Yo...he recibido de vos...cien hiperpers, con los cuales he de viajar y hacer negocios...y he de entregarle 125 hiperpers. Sin embargo, vos corre con el riesgo del mar y de las gentes, si éste fuese claramente demostrable”. A través del préstamo de mar, principales y agentes

---

opción (en tal problema) es su beneficio *esperado*, el promedio ponderado de los beneficios de sus resultados, siendo las ponderaciones las probabilidades de los resultados que proveerían. Y una persona racional elige una opción que maximiza su beneficio esperado.”



compartían los riesgos del intercambio: el primero asumía el riesgo de pérdida de sus inversiones, pero recibía retribuciones y el segundo tenía una responsabilidad limitada por las posibles pérdidas de la mercancía que le encargaban, pero debía asumir tener menos ganancias debido a los intereses que debía pagar a su principal (González de la Lara, 2004).

### **1.3. Problemas en la relación principal-agente.**

En la lógica del intercambio que permite a cada actor ceder el derecho de control de los recursos que controla y sobre los cuales tiene menos interés a fin de controlar otro recurso respecto al cual tiene interés, el producto del intercambio es un óptimo, pues cada actor maximiza su bienestar. Sin embargo, bajo condiciones de información asimétrica y de divergencia de intereses, el principal no tiene suficiente información sobre algún aspecto del recurso que quiere controlar, sobre el cual el agente ha cedido el derecho de su control y por ello, el agente actúa en forma oportunista y no se produce el óptimo en el intercambio. A continuación, identificamos dos tipos de problemas para el intercambio de recursos y el cumplimiento de contratos (Carlos, 1992; Williamson, 1989, 1991):

**1.3.1. Selección adversa.** El agente posee información privada relevante sobre la calidad del bien o servicio, en general, sobre los atributos del recurso cuyo control cede al principal, información especialmente vinculada a sus preferencias y competencias (productividad, diligencia, capacidad de aprendizaje, capacidad de liderazgo, entre otras) y oculta en su beneficio esa información al principal en forma previa a la formalización de contrato<sup>4</sup> (Akerlof, 1970; Aoki, 1988; Arrow, 1974, 1985). Por esta razón, el principal puede elegir a un agente que realmente no es competente o siéndolo, es oportunista y no cumple cabalmente con los compromisos contraídos (Ostrom, Schroeder y Wynne, 1993). Es en este sentido y dado que el agente dispone de una ventaja informativa y puede ocultar información sobre su verdadero *tipo*, (sobre todo de sus verdaderas competencias y preferencias, lo que incluye el presentarse en forma dolosa, enviando señales falsas de que es poseedor de competencias y preferencias), el principal puede realizar una selección adversa a sus propios intereses (Eggertsson, 1995).

---

<sup>4</sup> En específico, en este caso se trata de *información incompleta*: aquella que en parte es desconocida al inicio del juego, de la relación contractual, por una parte implicada en el intercambio, que es el principal (Bowles, 2004).

**1.3.2. Riesgo moral** (moral hazard). Se refiere a las situaciones en las cuales, considerando: a) la divergencia de intereses entre el principal y el agente; b) la información privada que el agente dispone sobre su propio comportamiento y; c) la discrecionalidad con que cuentan los agentes, es difícil para el principal verificar el efectivo nivel de esfuerzo del agente implicado en sus acciones, pues sólo puede observar los resultados de esas acciones<sup>5</sup> y por esta razón, el agente manipulando estratégicamente la información e incumpliendo los compromisos establecidos<sup>6</sup>, defrauda a su principal una vez celebrado el contrato o acuerdo entre las partes (Greif, 2006), al actuar en forma oportunista, esto es, en términos de Williamson (1989, 1991), actuar con deshonestidad en las transacciones y perseguir estratégicamente y con dolo el interés propio<sup>7</sup>.

Los problemas de riesgo moral se manifiestan de dos formas. Una de ellas es cuando el comportamiento del agente no es directamente observable por el principal. El principal tiene

---

<sup>5</sup> En general, los aspectos no observables del desempeño del agente no son contratables, lo que añade dificultad a las posibilidades de control vía mecanismos que en el diseño del contrato obligan el cumplimiento endógeno, como veremos más adelante. Ejemplo de estos aspectos no contratables son: empleado (agente), empleador o administrador (principal), esfuerzo laboral (aspecto no contractable); administrador (principal), dueño de la empresa o accionista (principal), esfuerzo para maximizar los beneficios del dueño o accionista (aspecto no contractable); vendedor (agente), comprador (principal), calidad del producto (aspecto no contractable); arrendatario (agente), dueño del bien arrendado (principal), cuidado del equipo o bien arrendado (aspecto no contractable); y el que nos interesa en esta tesis: funcionario de gobierno (agente), ciudadano (principal), esfuerzo en la implementación de la política pública (aspecto no contractable) (Bowles, 2004).

<sup>6</sup> El agente oportunista obtiene bienestar a expensas del principal: se orienta a lograr ventajas propias al valerse de conductas deshonestas que incluyen, por ejemplo, realizar promesas falsas sobre conductas futuras, sobredimensionar los recursos empleados en la tarea (tiempo, dinero, etc.), presentación dolosa de los resultados obtenidos y la interpretación sesgada de los acuerdos prestables. En palabras de Williamson (1989:57) “el oportunismo se refiere a la revelación incompleta o distorsionada de información, especialmente a los esfuerzos premeditados para equivocar, distorsionar, ocultar, ofuscar, o confundir (...)”. Considerando la asimetría de información y atendiendo a sus preferencias egoístas (Ensminger, 2001), los costos de oportunidad del agente para maximizar su beneficio propio son bajos (Marí-Klose, 2000), por lo que el agente tiene fuertes incentivos para no cumplir su tarea a plena satisfacción del principal.

<sup>7</sup> Respecto al término riesgo moral “se originó en el sector de seguros, para referirse a la tendencia de la gente asegurada a cambiar su comportamiento de una manera que conduce a mayores costes de indemnización para la entidad aseguradora. Por ejemplo, estando asegurada, la gente puede tomar menos precauciones para evitar o minimizar pérdidas. Si las precauciones necesarias fueran conocidas de antemano, pudieran ser medidas con precisión y registradas, entonces, un contrato de seguro podría especificarlas y exigir las. Normalmente, sin embargo, no es posible observar y comprobar el comportamiento relevante y a sí no es posible suscribir contratos *exigibles* que especifiquen el comportamiento a adoptar. (El contrato podría exigir el comportamiento deseado, pero ¿cómo podría la compañía de seguros decir si se han respetado los términos?). Los tipos de riesgo moral asociados con los seguros son frecuentes en la vida cotidiana. Por ejemplo, usted va a ser más cuidadoso al conducir un coche alquilado si fuera financieramente responsable de todos los daños que si hubiera suscrito una póliza a todo riesgo que pagara los eventuales costes o lesiones y abolladuras. Análogamente, si está cubierto por una póliza de salud o de asistencia sanitaria que le evita los costes de visitas médicas, probablemente hará un uso mayor de los servicios médicos y sanitarios de todo tipo: visitas médicas, sala de urgencias, medicinas, atención de embarazos, etc. En todo caso, el hecho de estar asegurado altera su comportamiento en un modo que es costoso para el asegurador” (Milgrom y Roberts, 1993: 198).

información incompleta sobre el desempeño del agente, concretamente sobre la relación entre el esfuerzo desplegado en la realización de la tarea (el que no es del todo observable debido a los costos que esto implica -Pratt y Zeckhauser, 1985-) y los resultados efectivamente logrados por el agente, que si son observables y verificables ex-post a la contratación (Levmore, 1993). Los atributos valiosos del servicio de un agente pueden ser variados. Son muchos los aspectos en que puede mensurarse el desempeño de un agente y dado el costo que esto implica para el principal, este puede concentrarse en la supervisión de algunos aspectos y descuidar otros.

Por su parte, el agente puede esforzarse sólo en realizar un adecuado desempeño en las dimensiones de su qué hacer que son controladas, reduciendo, por ello, su rendimiento en otras dimensiones, lo que afecta la calidad de sus resultados (Eggertsson, 1995). Así, el oportunismo postcontractual del agente puede expresarse de diversas formas, como el eludir controles, rehuir en los equipos de producción la contribución de esfuerzo que es requerida (esfuerzo insuficiente o *shirking*), tomar decisiones que aumentan el poder propio, reducir el esfuerzo al realizar sus tareas, lo que puede significar, por ejemplo, que ocupe para ello más del tiempo del necesario. Esto aminora la eficiencia y afecta los intereses del principal, para quien la posibilidad de que el agente oculte sus acciones (*hidden action*) y que, por tanto, exista opacidad en su desempeño, genera el riesgo de que algún aspecto de sus obligaciones sea descuidado, desatendido o eludido (Miller, 1992). Por su parte, el agente puede maximizar su utilidad, ya que los pagos que recibe no dependen directamente del esfuerzo efectivamente realizado por la tarea encomendada (Macho y Pérez, 2009).

Otra forma en que se manifiesta el riesgo moral es cuando el agente oculta información al principal o entrega información distorsionada en un contexto en que su comportamiento puede ser observable. Es el llamado riesgo moral con información oculta. Dado que el agente tiene mayor experticia y conocimiento sobre la acción que realiza, tiene incentivos para manipular y tergiversar esta información (Peters, 2003), debido a que tiene oportunidades, por ejemplo, para apropiarse de recursos del principal, recursos que puede ocupar para su beneficio propio (Jensen y Meckling, 1976). Es el caso, por ejemplo, de la situación en la cual el agente tiene conocimiento de varias alternativas de elección que afectan un objetivo que sigue y que puede maximizar las utilidades del principal, pero oculta esta información en su provecho. Así el principal puede verificar que el agente realizó la gestión de decidirse por un

curso de acción, pero no tiene información sobre si esa era la mejor alternativa disponible (Macho y Pérez, 2009).

#### **1.4. Resultados subóptimos derivados del problema principal-agente.**

La eficiencia de los resultados en las relaciones entre principales y agentes depende, en base a lo antes señalado, fundamentalmente de la información y de la aversión al riesgo de las partes (Aguiar, Clemente et al., 2000). A continuación, comentamos las siguientes posibilidades:

a) Jugadores neutrales al riesgo<sup>8</sup> y con información perfecta<sup>9</sup>: si las partes no tienen inconvenientes en asumir riesgo están dispuestas a asumir compromisos contractuales y si tienen información perfecta (en términos de teoría de juegos, conocen todos los movimientos del otro) pueden tomar las decisiones y acciones necesarias para obtener los resultados esperados. De esta forma es posible que logren un óptimo social en el sentido paretiano. Sin embargo, el que los jugadores dispongan de información perfecta, supone un entorno poco complejo y una capacidad de procesamiento de información ilimitada (North, 2001), por lo que es más plausible considerar supuestos de jugadores con aversión al riesgo y con información imperfecta.

b) Jugadores con aversión al riesgo y con información imperfecta: si los jugadores son adversos al riesgo y tienen información imperfecta pero pueden acceder a información relevante, sobre todo en el caso del principal, si puede supervisar efectivamente al agente, es posible que se logre un óptimo social. Sin embargo, es probable que la observabilidad de las acciones del agente sea incompleta, debido a que los resultados eficientes producto de

---

<sup>8</sup> Un jugador es neutral al riesgo cuando su función de utilidad (la actitud al riesgo es incluida en la función de utilidad) es lineal en relación a los resultados derivados de su desempeño. Por el contrario, un jugador es adverso al riesgo cuando su función de utilidad es decreciente en relación a los resultados de su acción. En este caso, acepta tomar riesgos cuando estos son mínimos o decrecientes (Aguiar et al., 2000). La actitud al riesgo se relaciona con la inclinación hacia los costos y beneficios que tiene un jugador al tomar una decisión. Si se ejemplifica esto con la decisión respecto a jugar una lotería (costo) y el valor esperado de la lotería (el beneficio), se dice que un jugador es neutral al riesgo si este es indiferente entre jugar la lotería y obtener el valor esperado de la lotería. Si el jugador prefiere el valor esperado de la lotería a jugar la lotería, el jugador es adverso al riesgo (Sánchez-Cuenca, 2004).

<sup>9</sup> Un juego con información perfecta es aquel en el que todos los conjuntos de información son *singleton*, es decir, en donde, en un juego en forma extensiva, hay un conjunto de información formado por un único nodo. Un juego con información imperfecta es aquel en donde al menos un conjunto de información cubre más de un nodo. Un conjunto de información indica el grado de información que posee un jugador en relación a las decisiones previas de los otros jugadores. Por lo tanto, en los juegos con información perfecta los jugadores saben qué estrategia ha elegido el otro jugador en la jugada previa (Sánchez-Cuenca, 2004) y más en general, saben a lo largo del juego su ubicación en el árbol de decisiones (Rasmusen, 1996).

elecciones eficientes requieren de información adecuada (Milgrom y Roberts, 1993) y el acceso a esta información, como ya se ha señalado, es costoso (Holmström, 1979). Si las partes involucradas no incurrir en costos de agencia es probable que los resultados de las relaciones de intercambio sean subóptimos en el sentido paretiano, por que al menos una de las partes, en este caso el principal, empeora su situación (Miller, 1990). Especialmente, el solventar estos costos de información para superar las condiciones de información asimétrica y evitar los problemas de selección adversa y riesgo moral puede resultar muy costoso para el principal (Pauly, 1974).

En el caso de la selección adversa, la información privada de parte del agente y la inexistencia de mecanismos para que el principal cuente con información adicional pueden generar resultados subóptimos que afectan al segundo. Un ejemplo clásico de ello es el presentado por el Premio Nobel de Economía George Akerlof en su célebre artículo *The Markets for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism*. Akerlof (1970) presenta la situación de un mercado de venta de coches en el cual los propietarios tienen información privada sobre la calidad de los bienes que son ofrecidos. En concreto, sólo ellos saben si los coches que venden son de buena o mala calidad (*limones* o *trastos* o *cacharros*). Los compradores no pueden, por tanto, distinguir realmente la calidad del bien que quieren comprar, pues averiguarlo resultaría muy costoso, por lo que sólo pueden observar efectivamente los precios y por ello se basarán en la calidad promedio como guía de compra y estarán dispuestos sólo a pagar un precio asignado a la calidad promedio de coches. Así, coches de buena y mala calidad se venden a precios similares. Por esta razón, los propietarios de coches *trastos* tienen incentivos en vender sus coches y obtener utilidades superiores a las que corresponde a la calidad del bien que ofrecen.

Por su parte, los propietarios de coches de calidad superior al promedio no estarán interesados en obtener pérdidas al vender a un precio inferior al que consideran se les debe retribuir, por lo que paulatinamente retirarán sus coches del mercado. Así, cada vez quedarán coches de más baja calidad en el mercado, pues sólo estarán dispuestos a obtener menor dinero por sus coches aquellos propietarios que saben que sus coches son *limones*. Los compradores estarán menos dispuestos a comprar coches de precios más bajos, porque saben que son de peor calidad. Esto genera un efecto que finalmente afecta al mercado de los coches: este será en definitiva un mercado *estrecho*, con pocos compradores y vendedores (Stiglitz, 1994).

En palabras de Akerlof (1970:489), “La mayor parte de los coches vendidos serán “limones”, y los coches buenos pueden no venderse en absoluto. Los “malos” coches tienden a expulsar a los buenos (...)”.

En el caso del riesgo moral, los perjuicios recibidos por el principal debido al oportunismo del agente se deben a que los costes en que debe incurrir para observar, verificar y exigir comportamientos apropiados son elevados (Milgrom y Roberts, 1993). Si los costos de adquirir información completa sobre todos los aspectos relacionados con el desempeño del agente superan las utilidades que reporta para el principal la adecuada realización de la tarea que encomienda, éste no incurrirá en esos costos (Eggertsson, 1995). Por esta razón, habitualmente quedan márgenes de maniobra para que sea posible el oportunismo del agente. Si el principal no cuenta con toda la información de los atributos de un bien, de la calidad de los servicios del agente y de sus preferencias, puede ser engañado y puede pagar un valor superior al que realmente tiene el bien que pretende obtener, por lo cual sus utilidades serán menores a las que esperaba (Brennan, 1995; Laffont y Maskin, 1993; McColgan, 2001). En términos de la teoría de juegos, se configura una estructura de situación de un juego del *dilema del prisionero* donde una de las partes, en este caso el agente, tiene preferencias no cooperativas y obtiene beneficios de la defección en perjuicio del principal (North, 2001).

En esta misma lógica, si el principal no dispone de la información necesaria para hacer cumplir los contratos, el agente, que tiene más información y obtiene utilidad al ocultarla, puede reducir los costos de implican para él realizar un adecuado desempeño para cumplir plenamente la tarea que le fue encomendada, lo que nuevamente perjudica los intereses del principal, quien no maximiza los beneficios del intercambio.

Finalmente, en la lógica de la repartición de los riesgos a través de arreglos contractuales, si el agente es adverso al riesgo, el principal debe incurrir en costos adicionales para asegurarlo frente a posibles resultados desfavorables que se deriven de variables aleatorias independientes de su nivel de esfuerzo. Si el principal no logra acuerdos contractuales que le sean favorables y si los costes en que debe incurrir son más altos que los beneficios que se derivan del desempeño del agente (las utilidades netas del intercambio son desfavorables), los resultados son subóptimos, pues el principal empeora su situación (Nalebuff y Stiglitz, 1993). En definitiva, según lo antes presentado, las relaciones entre principales y agentes generan resultados subóptimos, derivados principalmente de la asimetría

de información que da ventajas informacionales al agente para actuar en función de sus intereses propios (Miller, 2005).

Para finalizar este primer capítulo, a continuación sintetizamos las ideas presentadas. Hemos caracterizado la relación principal-agente señalando, en primer lugar, qué entendemos por principal y agente: un principal es actor interesado en la realización de una tarea que le trae beneficios y obtenerlos encarga a un agente que actúe en representación de sus intereses. En segundo lugar, identificamos las condiciones bajo las cuales se desarrolla la relación entre el principal y el agente: existe interdependencia entre ambos porque requieren de recursos que posee el otro para obtener bienestar; por esta razón establecen compromisos mutuos vinculados a la transferencia de los recursos que cada uno controla; en el marco de los compromisos establecidos, el principal delega tareas en el agente y para ello le otorga poder de actuación discrecional; existe asimetría de información entre las partes, en particular, el agente tiene información privada sobre sus competencias, preferencias y el nivel de esfuerzo desplegado en la realización de la tarea encomendada por el principal; además, existe divergencia de intereses entre las partes, en específico, el agente no se identifica con los intereses de su principal y en la realización de la tarea delegada por el principal se orienta a la búsqueda de intereses o rentas privadas; tanto el principal como el agente corren riesgos en la relación contractual, riesgos derivados en parte a las consecuencias de la actuación del otro y en parte a variables aleatorias que están fuera de su control y por esta razón, en el contrato que regula el intercambio entre ambos buscan realizar una repartición óptima de los riesgos compartidos.

En tercer lugar, señalamos que producto de la asimetría de información y del interés divergente del agente, este actúa en forma oportunista produciendo dos problemas de agencia, uno es la selección adversa que se produce cuando el agente antes de formalizar la relación contractual y establecer los compromisos oculta información sobre sus preferencias y competencias y otro, es el riesgo moral, que se genera cuando el agente después de formalizar la relación contractual y establecer los compromisos oculta sus acciones o el nivel de esfuerzo efectivo realizado para desarrollar esas acciones. Finalmente, en cuarto lugar, el oportunismo del agente tiene como consecuencia que el intercambio con el principal tiene resultados subóptimos en términos paretianos porque el principal empeora su situación dado que debe internalizar los costos derivados de los beneficios obtenidos por parte su agente.

## **Capítulo 2. Relación principal-agente multinivel en política.**

Las relaciones de agencia pueden observarse en la vida política y económica toda vez que un individuo, el principal, delega una tarea en otro, un agente, quien actúa en su representación. En el ámbito político, la relación entre ciudadanos y políticos ha sido estudiada en esta lógica, en la que los primeros son los principales y los segundos sus agentes. En este capítulo analizaremos esta relación de agencia diádica en base a las condiciones que describen una relación principal-agente, condiciones que fueron tratadas en el primer capítulo, específicamente: ambas partes son auto-interesadas e interdependientes, se produce delegación de poder discrecional para actuar, existe asimetría de información, los intereses son divergentes, el agente actúa en forma oportunista y ello produce resultados subóptimos que afectan los intereses del principal. Ilustraremos cada uno de estos elementos a partir de antecedentes disponibles desde la ciencia política y la teoría económica, en los que se analizan las relaciones de agencia entre ciudadanos y agentes en torno a los problemas de representación política. Luego de esta caracterización de la relación entre un ciudadano como principal y un político electo como su agente, analizaremos la relación principal-agente multinivel que opera cuando el político electo, para cumplir con el mandato del ciudadano, delega tareas en la burocracia que implementa políticas públicas e indicaremos que los problemas de agencia antes analizados se producen de diversas formas y tienen resultados subóptimos que afectan, en último término, los intereses del ciudadano como principal.

### **2.1. La relación entre un ciudadano y un político electo como una relación principal-agente.**

De acuerdo a lo recién señalado, comenzamos analizando la relación principal-agente entre un ciudadano y un político electo. En primer lugar, tenemos que ciudadanos y políticos son auto-interesados e interdependientes. Se supone el comportamiento fundado en preferencias de individuos racionales y egoístas que maximizan su utilidad marginal considerando incurrir en el mínimo de costos relativos para obtener las mayores ganancias relativas (Zintl, 1995). Esta idea está a la base de concepción de la teoría económica de la democracia presentada por Schumpeter (1968) y luego por Downs (1973, 1991). La democracia es vista como un mercado en el cual las élites políticas actúan como empresarios orientados a maximizar sus beneficios en



términos de rentas, prestigio y poder desde el control del gobierno, para lo cual compiten en elecciones periódicas con otros partidos políticos orientados a obtener la mayoría de los votos.

Los ciudadanos como electores, por su parte, también son racionales y maximizadores y elegirán, dada la oferta disponible, al partido o coalición de partidos que, de acuerdo a las expectativas que forman *ex-ante* en base a las políticas o programas formulados por los candidatos, otorgue la máxima variación positiva de utilidad derivada de la comparación entre las utilidades recibidas por el partido en el poder y las que hubiese obtenido si hubiese gobernado la oposición. En este marco es posible el engarce de las preferencias de ambos: el político logrará los votos siempre que represente la mejor opción en términos de las utilidades a obtener por los electores y estos cumplirán su función social al llegar al poder que les permite lograr sus intereses privados. Así, según lo anterior, ciudadanos y políticos insertos en este sistema de interacción son interdependientes, pues el que uno alcance sus fines privados depende de los recursos y oportunidades que están disponibles a partir de las preferencias y decisiones del otro.

En segundo lugar, se produce delegación de poder discrecional para actuar. Esta idea está base del concepto de representación en la teoría de la democracia. Si se concibe que la soberanía reside en los ciudadanos, estos son principales que la delegan en los políticos, que como agentes, son sus representantes que deben velar para generar el bienestar común, que es el interés de sus principales. La interrogante en este marco es ¿cuánta autonomía debe tener el político una vez que ha sido electo para atender los intereses de los ciudadanos? En torno a los principios del gobierno representativo se han identificado dos posturas clásicas (Gargarella, 1995; Manin, 2006; Monsiváis, 2013; Pitkin, 1985; Rivero, 1997; Sánchez-Cuenca, 2010). Una postura concibe la representación como un mandato imperativo, según el cual los políticos están obligados a cumplir con un curso preestablecido de acción. En este sentido, las decisiones y acciones del político reflejan exactamente las instrucciones explícitas dictadas por los ciudadanos como expresión de su voluntad soberana. Si el político, el agente como delegado y autorizado y por ello, mandatado, se desempeña de esa forma, su gobierno es representativo y no lo es si, por el contrario, se desvía del curso de acción restringido que enmarca y condiciona su quehacer.

La otra postura concibe la representación en el sentido de que “actuar en nombre de” obliga al agente a “actuar por el bien de”. Para lograrlo el político requiere cierta

independencia de los ciudadanos y en torno a ello se han formulado diversos argumentos: que los ciudadanos formulan sólo opiniones, sentires y no necesidades “objetivas”, que no tienen los conocimientos requeridos para orientar e instruir con buen juicio a sus representantes y que, dado que la relación de agencia entre políticos y ciudadanos tiene la naturaleza de un contrato incompleto, no es posible identificar a priori todas las condiciones y contingencias que inciden en que el agente logre el fin esperado por el principal, sino más bien objetivos, criterios y orientaciones generales de procedimiento y por esta razón, necesariamente debe existir un margen para que éste actúe de forma discrecional. Ejemplo de esto último son los cambios en las condiciones económicas (alta inflación, aumento del paro, entre otras) que deberían hacer que los políticos modifiquen sus promesas *ex-ante* a fin de lograr, considerando la información disponible sobre “condiciones objetivas”, resguardar el bienestar de los ciudadanos, aunque esto implique asumir medidas impopulares que pueden estar en contra de las preferencias *ex-ante* de los ciudadanos<sup>10</sup>.

Otro ejemplo en materia económica es propuesto por Przeworski (1998a): un gobierno puede desistir de implementar una política económica *S* comprometida *ex-ante*, dado que cuenta con nueva información que no tenía y que tampoco tenían los ciudadanos al momento de la elección y que le indica que el anterior gobierno ha desfalcado las arcas fiscales al finalizar su mandato. La política *S* deseable en “condiciones buenas” no es la más adecuada a mediano plazo para cuidar los intereses de los ciudadanos y por ello, el gobierno

---

<sup>10</sup> Puede que el cambio de rumbo de las políticas *ex-post* respecto de las promesas *ex-ante* se deba al real interés del agente (del gobierno) por ser representativo, es decir, actuar en interés de su principal (los ciudadanos) o bien se deba al interés en actuar de forma oportunista para obtener rentas en el corto plazo. En cualquier caso, el gobierno, si tiene interés en mantenerse en el poder, optará por minimizar el costo electoral futuro por este cambio de rumbo. En el segundo caso, si los ciudadanos no tienen información suficiente sobre las condiciones exógenas objetivas y/o sobre las verdaderas preferencias de su agente, pueden eximirlo de responsabilizar y así este mal agente evita los costos electorales y puede ser reelegido (Maravall, 2008). En el primer caso, un gobierno, aun pretendiendo ser efectivamente representativo, busca evitar los costos de políticas impopulares que difieren de sus promesas *ex-ante*. Maravall (2003a) ilustra cómo los gobiernos, aunque consideran las políticas impopulares como necesarias, tienen incentivos en presentarlas ante la ciudadanía más como “normas de excepción” que como “normas de transgresión”. Según este autor, los gobiernos utilizan estrategias de supervivencia política como las justificaciones y las compensaciones para persuadir a los ciudadanos de que efectivamente se orientan a ser representativos. Un ejemplo es la justificación realizada por el gobierno de Felipe González en relación a su política económica entre 1982 y 1986. El gobierno comprometió medidas orientadas a generar un mayor crecimiento económico y además, la creación de empleos. Sin embargo, debido al cambio de las circunstancias económicas, debió operar un programa de ajuste económico (que implicaba un control estricto de la inflación y la reconversión industrial que afectó la generación de puestos de trabajo) y se esgrimió como argumentos la necesaria competitividad económica y la importancia de cumplir con los requerimientos de la Comunidad Económica Europea para evitar el aislamiento internacional. La justificación se basó en el argumento intertemporal de asumir costos a corto plazo para lograr los beneficios en el largo plazo.

puede optar por una política *E*, que es mejor cuando las condiciones “son malas”, pero que le permite efectivamente ser representativo.

Por esta razón, el agente, como un agente razonable, capaz de tomar decisiones acertadas en torno a asuntos complejos y contingentes, debe actuar según su propio juicio para lograr atender de la mejor forma las preferencias de su principal. El político no toma decisiones como lo harían sus ciudadanos, sino *por los ciudadanos* y el gobierno será representativo si el político actúa según su propia voluntad buscando, desde su autonomía, hacer lo que cree mejor en beneficio de sus representados, aunque para ello deba contravenir opiniones de la mayoría (lo que los ciudadanos creen que es lo mejor) respecto a cómo proceder o incluso tomar cursos de acción diferentes a los que se comprometió a seguir antes de que se le delegara la autoridad, es decir, en la “etapa precontractual”, si tiene buenas razones para ello. En definitiva, debe utilizar su discrecionalidad para actuar en interés de los ciudadanos. Dado el oportunismo del agente, que luego trataremos, el problema de las delegaciones es cómo lograr una óptima combinación entre autonomía y control del agente (Sánchez-Cuenca, 1997).

En tercer lugar, los intereses propios de principales y agentes son divergentes. Las preferencias de los ciudadanos como principales se orientan a la generación de bienes públicos o a la obtención de bienes privados para los grupos de interés específicos que integra. Las preferencias de los políticos electos como agentes se relacionan con la generación de bienes públicos o la obtención de rentas privadas vinculadas a intereses partidistas, nepotistas, clientelares, etc.<sup>11</sup> En cuarto lugar, en la relación entre las partes señaladas existe

---

<sup>11</sup> En su análisis sobre la formación de intereses divergentes ex-post, Holmes (2012) señala que opera la “alquimia del poder”, esto es, que el ejercicio del poder genera una nueva estructura de oportunidades para un político electo, quien puede tener nuevos intereses contrarios a los de su principal: “La alquimia inevitable de las motivaciones entre quienes han obtenido el poder en las urnas queda bien descrita por el dicho de que el poder corrompe, incluso si se ha conferido democráticamente. La tendencia corruptora del poder, en el sentido de que da a los poderosos intereses distintos de los del pueblo ordinario (...) El efecto moral corruptor del ejercicio del poder tienta incluso a los cargos elegidos democráticamente, que pasan a ver a su cargo no tanto como un fideicomiso público que tiene por objeto perseguir los intereses de largo plazo de la comunidad, sino más bien como una propiedad privada que pueden ceder a cambio de su beneficio personal de corto plazo” (Holmes, 2012: 34). El catedrático de la Universidad de Nueva York basa su análisis en autores clásicos de la teoría de la democracia a los cuales cita. En torno al tema señalado, Locke indica: “llegarán a tener un interés diferenciado del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y el gobierno”, “puede ser una tentación demasiado grande para la debilidad humana, tan propensa a apropiarse del poder, que las mismas personas que tienen el poder de dictar las leyes, tengan también en sus manos el poder de ejecutarlas. En este mismo sentido, cita a John Stuart Mill: “En el momento en que un hombre, o una clase de hombres, se encuentra con que tienen el poder en sus manos, el interés individual del hombre, o el interés aislado de la clase, adquieren un grado de

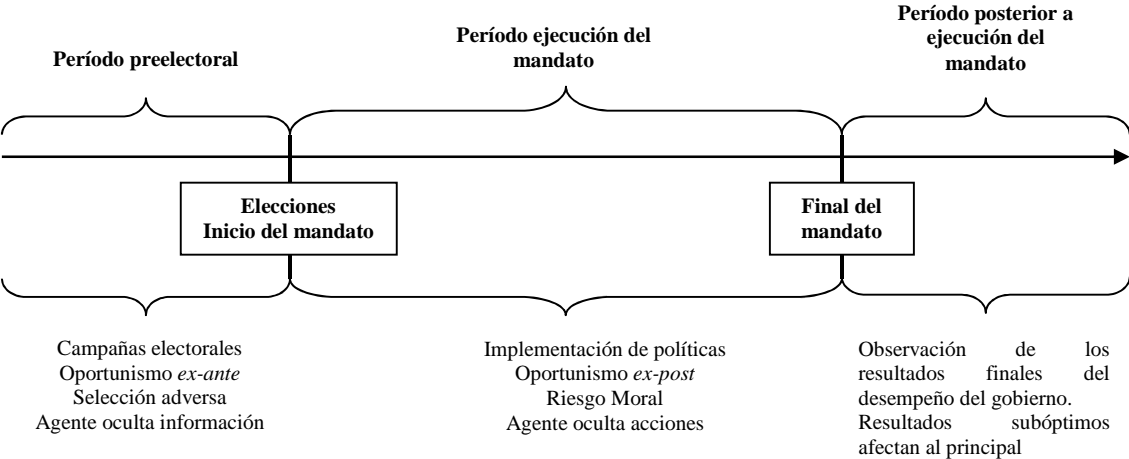
asimetría de información. Los políticos tienen información privada sobre sus verdaderas preferencias y competencias y además, tiene conocimiento experto sobre el proceso político y sobre cuestiones técnicas que incide en la implementación de las políticas, información que es de muy costoso acceso para los ciudadanos (Carmines y Kuklinski, 1990; Ferejohn, 1990; Fiorina, 1990). En específico, siguiendo las proposiciones de Downs (1973, 1991), los ciudadanos tienen una cantidad limitada de información política gratuita y para contar con ella deben incurrir en un costo transferible, que es el tiempo para tenerla, procesarla y utilizarla. Los ciudadanos incurrirán en este costo e invertirán en información si tienen la creencia de que el asunto sobre el cual reúnen información les afecta directamente y además, si creen que la información será útil para las decisiones que tiene que tomar sobre ese asunto. Así, finalmente, cuánta información recopilen dependerá de que los ingresos marginales de hacerlo sean iguales a los costes marginales.

En quinto lugar, se produce el oportunismo del agente. Si los intereses de los políticos electos cuando ejercen el gobierno son diferentes a los de los ciudadanos, ocultarán información para obtener beneficios en su favor (Fiorina y Shepsle, 1990). Este hecho y sus consecuencias han sido analizados como una relación de agencia, como dijimos, en el marco de los problemas de representación política. Para lograr una mejor comprensión de lo hasta aquí expuesto, nos apoyamos en el siguiente esquema:

---

importancia totalmente nuevo antes sus ojos. Viéndose adorados por otros, se convierten en sus propios adoradores, creyéndose con el derecho de valorarse cien veces por encima de los demás, al tiempo que la facilidad que adquieren de hacer lo que les venga en gana sin parar mientes en las consecuencias, debilita los hábitos que hacen que los hombres miren hacia adelante incluso en las circunstancias que les afectan. Este es el sentido de la tradición universal, de la corrupción que el poder ejerce en los hombres. Sobre lo mismo, Hamilton señala: “En las repúblicas, las personas que ascienden desde la masa de la comunidad, gracias a los sufragios de sus conciudadanos, a posiciones de gran preminencia y poder, pueden encontrar compensaciones a cambio de traicionar su fideicomiso, el cual, para todos excepto para aquéllos animados y guiados por una virtud superior, parecería exceder la proporción de interés que tienen en lo ordinario, y desequilibrar las obligaciones del cargo” (Holmes, 2012: 33, 35, 36, 45).

Figura 1. Relación principal-agente entre ciudadanos y político electo



Fuente: elaboración propia

En la figura anterior representamos la relación de agencia entre ciudadanos y políticos electos a través de una línea de tiempo segmentada entre tres periodos. El primero es el período preelectoral en el que los distintos partidos o coaliciones compiten entre sí por obtener la mayoría de los votos de los ciudadanos. El segundo es el período de ejecución del mandato en el que el partido o coalición electa implementa las políticas públicas. El tercer período es posterior al término de la ejecución del mandato, en donde los ciudadanos pueden observar el resultado final del gobierno en la implementación de las políticas que impulsó y aquí advertirán que sus intereses no fueron atendidos a cabalidad si el gobierno, valiéndose de la información asimétrica que jugó en su favor, actuó en forma oportunista previamente.

Específicamente, tenemos que en el período preelectoral los candidatos ocultan información sobre sus verdaderas preferencias y competencias. Durante las campañas electorales los candidatos ofertan en sus programas de gobierno las distintas políticas que implementarán de ser elegidos, aunque verdaderamente no tengan interés en concretarlas por varias razones, por ejemplo, porque no están dispuestos a pagar costos políticos derivados de posibles fracasos frente a las necesarias negociaciones con la oposición o porque la calidad

del resultado de políticas ofertadas será menor la prometida, dado que debe compensar a grupos de interés que los apoyaron decisivamente financiando sus campañas. Este ocultamiento de información en el período preelectoral constituye, en términos de la teoría principal-agente ya presentada, un problema de selección adversa que perjudica al ciudadano como principal.

Aquí se pueden citar como ejemplos el que una coalición política candidata en unas elecciones oculte información sobre los compromisos que deberá cumplir si es elegido, o que también esconda información sobre la imposibilidad de cumplir compromisos adquiridos en su programa de gobierno referidos a expandir el gasto público y a ampliar la política social basada en derechos. Las razones de ocultar esta información son, en el primer caso, debido a su conocimiento de que las condiciones macroeconómicas no serán favorables y en el segundo, porque sabe que la oposición no tendrá voluntad política para apoyar tales reformas y además, como gobierno no estará dispuesto a promoverlas en esas condiciones porque esto podría reportarle costos políticos o porque que sus preferencias apuntan más al acceso y luego distribución de cargos públicos entre los integrantes de la coalición que a la implementación de determinadas políticas (en el sentido de los modelos de coalición propuestos por Riker -1962-). En esta misma lógica, se producen problemas de riesgo moral cuando el gobierno oculta acciones que realiza en el marco de la implementación de políticas luego de iniciado su mandato. Los problemas asociados a la corrupción y el clientelismo político se pueden analizar, en este sentido, desde modelos principal-agente, en donde los agentes se orientan a la búsqueda de rentas privadas fuera de los compromisos establecidos con la ciudadanía y lesionando, como veremos, sus intereses.

Partamos por analizar, en este marco, la corrupción, que conceptualizaremos considerando lo propuesto por Elster (1997a); Garzón (1995); Heidenheimer y Johnston (2002); Jones (2002); Jiménez de la Parga (1993); Laporta y Álvarez (1997); Martínez (2006); Shleifer y Vishney (1993) como el rompimiento de compromisos de un decisor investido de una autoridad pública que incumple en forma clandestina con la obligación asignada de atender intereses públicos (además de violar una norma jurídica) debido a su intención de lograr beneficios adicionales a los obtenidos por su cargo y derivado de la acción de un tercero, un “corruptor” que lo induce a ello, dado su interés particular de obtener rentas

por la vía del soborno o la extorsión, las que son superiores a los costos en que ha incurrido para acceder a ellas.

El soborno se refiere al acto de otorgar a quien toma decisiones de política un beneficio extraposicional para que viole su obligación y, como contraprestación, actúe en forma selectiva para beneficiar a quien ha incurrido en un costo (financiando campañas electorales, pagando dinero a funcionarios públicos) por sobornar. Aquí podemos incluir la revelación de secretos o información privilegiada, el acceso privilegiado a oportunidades y tratos preferenciales, violando condiciones de justa competencia e imparcialidad, en relación a la adjudicación y renovación de contratos, acceso a fondos públicos y concesiones y subvenciones, cargos de relevancia, influencias y contactos, entrega de protección e inmunidad (para reducir o evitar el cumplimiento de penas de criminales, por ejemplo), reducción de exigencias (de normas construcción de infraestructura pública, por ejemplo), exenciones o reducción de deberes (pagos arancelarios, impuestos, por ejemplo), en definitiva, toda una gama de favoritismos que permite a quien soborna capturar rentas para dar cuenta de sus intereses privados.

En complemento a lo anterior, una variedad del soborno es la cleptocracia, que se produce cuando los destinatarios de los sobornos son las altas esferas de gobierno. En este caso, camarillas cerradas constituidas por jefes de Estado y sus equipos cercanos, por ejemplo, controlan la definición y operación de impuestos, regulaciones y privatizaciones con el fin de obtener beneficios privados. También estos actores definen las condiciones de comercio de un recurso estatal a fin de obtener monopolios y personalizar las riquezas derivadas de su comercialización. La extorsión ocurre cuando se entrega a quien toma decisiones de política un beneficio extraposicional para que cumpla su obligación (en forma más rápida y eficiente), pago que se realiza contraviniendo el marco que regula la actividad en la que actúa quien toma decisiones. El extorsionador incurre en costos para obtener en breve tiempo licencias, permisos y exenciones para evitar tramitaciones burocráticas.

Otras formas de corrupción son la malversación de fondos, donde un tomador de decisiones de política utiliza indebidamente recursos públicos para un fin distinto al que fueron inicialmente destinados, la compra de votos a partir de dinero proveniente del Estado y de donaciones y financiamiento de campañas de parte de grupos privados de captura de

rentas, el desfalco, concebido como el robo directo de recursos públicos para fines privados, el *Kick-back* referido a la asignación de sobrepagos a licitaciones con el fin de cobrar la mitad del margen adicional a quien fue asignada la licitación y el nepotismo, que se traduce en cesión de privilegios para el acceso preferencial a oportunidades y recursos a favor de parientes, amigos o a quienes pertenecen a la misma organización que el decisor.

Además de la corrupción, el clientelismo político implica riesgo moral, en tanto es un ocultamiento de acciones de los políticos como agentes frente a sus principales, los ciudadanos. El clientelismo político es una relación de intercambio de favores por votos (Auyero, 1997). Otras formas en las que se concibe el clientelismo político son el *Pork Barrell* y el *Nuevo Populismo Fiscal*. El primero se refiere a la distribución preferencial de recursos y cargos públicos de parte de decisores públicos (del poder ejecutivo y legislativo) hacia personas que habitan la zona territorial desde la que él procede o representa (circunscripción) y el segundo, es una estrategia de candidatos, partidos y coaliciones que al denunciar prácticas corruptas y el déficit fiscal generado por quienes ejercen el poder, logran incidir en la opinión pública, captar votos y ganar el poder y una vez que obtienen el mandato ciudadano, cultivan relaciones particularistas favoreciendo preferencialmente a quienes lo apoyan en la corrección de los males que ha prometido eliminar, lo que finalmente no ocurre (Corzo, 2002).

Desde la referencia hecha hasta aquí sobre la corrupción y el clientelismo, podemos sintetizar los elementos que los constituyen como un problema de agencia, específicamente como un problema de riesgo moral en que incurren los políticos electos como agentes de la ciudadanía. En el caso de la corrupción y el clientelismo, se supone que los políticos electos que desarrollan estas prácticas deberían actuar a favor de la ciudadanía, quien, como principal, les ha otorgando un mandato por lo que, en tanto representantes, son los encargados de cuidar sus intereses generando beneficios públicos. Esto como hemos visto no se produce: los políticos electos hacen uso de su poder discrecional, se valen de la asimetría de información que juega en su favor (dado su conocimiento experto sobre procedimientos de la implementación de políticas -procesos de contratación, adjudicación, regulación y control, asignación de recursos y cargos, etc.-, y dados los problemas de observabilidad y acceso a información relevante de parte de los ciudadanos -los ciudadanos no están directamente involucrados en los procedimientos burocráticos operados por los gobiernos-) y además,



actúan clandestinamente en forma oportunista a fin de favorecer sus intereses sin ser detectados y posteriormente sancionados.<sup>12</sup>

Finalmente, en sexto lugar, el “contrato de representación” celebrado entre ciudadanos y los políticos electos puede tener resultados subóptimos. Producto de los intereses divergentes y de la asimetría de información, el oportunismo pre y postcontractual expresado en los problemas de selección adversa y riesgo moral genera resultados subóptimos en el sentido paretiano, porque al menos una de las partes, en este caso los ciudadanos como principales, empeoran su situación. Los perjuicios para los ciudadanos de los problemas de selección adversa se pueden expresar, por ejemplo, en el costo de oportunidad de haber elegido a un mal candidato en vez de seleccionar al que realmente era mejor y que no ocultó información sobre su *tipo*.

El riesgo moral expresado en la corrupción y el clientelismo desfavorece a los ciudadanos en dos sentidos. En un sentido general, el agente no logra el cometido de generar el bienestar encomendado por su principal. En el caso de la corrupción produce ineficiencias de las políticas públicas y en el funcionamiento de la burocracia, se elevan los costes de transacción y más recursos públicos deben destinarse a la regulación y supervisión, lo que tiene efectos redistributivos y afecta el crecimiento económico al desincentivar las inversiones (Bardham, 1997; Mauro, 1995, 1998; Rose-Ackerman, 2001; Warren, 2004). En un sentido específico, producto de la corrupción los ciudadanos no acceden a oportunidades y recursos

---

<sup>12</sup> Fernández-Albertos y Lapuente (2012) explican cómo incluso prácticas de “clientelismo democrático” pueden derivar en diversas formas de corrupción: un partido político puede optar, como estrategia electoral, prometer, si es electo, promover políticas particularistas o clientelares orientadas a distribuir entre la ciudadanía bienes selectivos (acceso privilegiado a empleos públicos, servicios, ayudas y transferencias ofrecidas por el Estado y orientadas hacia grupos específicos) si el sector de ciudadanos que potencialmente votaría por él, son “pobres en recursos económicos” pero “ricos en votos” y además no tienen ex-ante suficiente información sobre las verdaderas preferencias del partido político una vez en el poder. Los ciudadanos se encuentran en un juego estratégico con información incompleta porque, puestos frente al dilema de votar o no votar por un partido, no están seguros si se trata de un partido “auténtico” que ex-post cumplirá sus compromisos o de un partido “oportunista” que se desviará de sus promesas electorales. El partido para ser creíble envía una señal costosa a través de la cual busca transmitir información sobre sus preferencias de ser “auténticos” y esta señal consiste en priorizar políticas particularistas orientadas a favorecer el sector específico de ciudadanos gracias a cuyos votos podría ganar las elecciones. Si esta estrategia electoral es rentable porque permite al partido acceder y mantenerse en el poder, se producirá un equilibrio político estable, debido a que tendrá incentivos para mantener las políticas clientelares y particularistas, dada la consolidación del peso político del sector de ciudadanos selectivamente favorecidos. Si esto es así, aumentan los niveles de corrupción, captura o *rent-seeking* y la burocracia es de mala calidad (inefcaz y mayormente compuesta por clientes y operadores políticos, en vez de tratarse de una burocracia profesionalizada y meritocrática) y finalmente, no se promueve la generación de políticas universalistas que proveen bienes públicos orientados al bienestar general.

con los cuales podrían contar si realmente fueran efectivas condiciones como la competencia transparente para ser seleccionados y contratados y los derechos garantizados para disponer en forma igualitaria de bienes y servicios. La corrupción, al favorecer tratos preferenciales, pone en una condición desfavorable a quien aspira a acceder a un contrato público y no ha sobornado a los decisores (Della Porta y Vanucci, 1997), por lo que, al decir de Tanzi (1995), se rompe intencionadamente con el principio de imparcialidad. La corrupción también impide que la ciudadanía, primero, reciba los mejores servicios si las empresas contratadas no son las más eficientes, segundo, se beneficie de programas y proyectos públicos (de salud y educación, por ejemplo) si los resultados de estos no son los esperados debido a la utilización de fondos para otros fines o si se selecciona debido a un soborno, a un ejecutor que no es competente o que reduce el esfuerzo de su cometido y no es sancionado por ello (Tanzi y Davoodi, 1997).

## **2.2. La relación entre un ciudadano, un político electo y burócratas designados como una relación principal-agente multinivel.**

Hasta aquí hemos caracterizado la relación entre ciudadanos y políticos electos como una relación principal-agente en torno a la cual hemos analizado los problemas de representación que surgen cuando el político electo como agente, una vez en el gobierno, no cumple con el mandato otorgado por el ciudadano como principal. La relación diádica entre un agente y un principal ha sido analizada fecundamente en torno a los problemas de representación política y las limitaciones de los dispositivos de *accountability* que se han ideado para abordarlos.

Si bien los modelos diádicos principal-agente formulados han resultado satisfactorios en términos explicativos y predictivos para abordar los problemas de representación según lo señalado, resultan incompletos, dadas ciertas condiciones, por dos razones. La primera es que la representación de los intereses de los ciudadanos no depende exclusivamente de los políticos electos en tanto representantes, sino además, como adelantamos en la introducción, de la burocracia que implementa políticas para procurar el bienestar público. Hay una división del trabajo entre políticos y burócratas: los primeros toman decisiones para lograr el beneficio de los ciudadanos y los segundos están funcionalmente especializados en proveer los bienes y servicios relacionados a las políticas públicas que implementan en sintonía con las decisiones de los primeros (Adserà, Boix y Payne, 2000; Niskanen, 1971). En este sentido, las burocracias son fundamentales para que los gobiernos sean representativos, pues en ellas

necesariamente se delegan tareas para que esto sea posible. Kiewiet y McCubbins, citados por Przeworski (1997a: 126) al respecto señalan “los resultados deseados pueden obtenerse sólo delegando la autoridad a otros”.

Como ya lo indicamos en la introducción, las democracias representativas así pueden considerarse como una red de relaciones de delegación o cadenas de delegación, que puede tomar diversas formas organizacionales según se trate, por ejemplo, de un gobierno parlamentario o presidencial, tal como lo ilustran, Strøm, Müller y Bergman (2006b) y Dumont y Varone (2006), por sólo mencionar algunas de los autores ya citados antes sobre el asunto en cuestión. En ambos tipos de sistemas políticos se concibe una jerarquía, en la que por un lado, hay una línea descendente de delegaciones en las cuales el primer principal es el ciudadano que delega en una autoridad elegida, la que a su vez delega tareas en una burocracia y, por otro lado, hay una línea ascendente de responsabilización, en la que cada delegado como agente, es responsable (*accountable*) ante su respectivo principal (Lane, 2008; Spiller, 1990).

La segunda razón por la cual los modelos diádicos principal-agente resultan incompletos para analizar los problemas de representación política se refiere a que, y esto es fundamental, según lo ya establecido, los problemas de agencia no sólo se producen en la parte superior de la jerarquía, es decir, el oportunismo no sólo lo produce el político representante de los ciudadanos, porque también se produce en líneas inferiores de la cadena de delegaciones. Teóricamente, los burócratas se concebidos como maximizadores de su utilidad personal que incluye salarios, reputación pública, poder y relaciones clientelares para aumentar su influencia, entre otros beneficios que se distancian del interés público (Niskanen, 1971) y en esta marco, en algún punto de la jerarquía burocrática se presentan problemas de selección adversa y riesgo moral: los burócratas ocultan sus competencias o preferencias o acciones y al no identificarse con las preferencias de su principal, en definitiva, se ven afectados los intereses del ciudadano (Epstein y O`Halloran, 1999a).

Por las razones expuestas, es necesario complejizar la relación de agencia incluyendo múltiples principales y agentes. De hecho, esto se puede apreciar en la literatura que ha analizado los problemas de agencia antes tratados, particularmente la corrupción. En el trabajo de dos representantes de la escuela de Chicago, que son Becker y Stigler (1974), no se explicita un modelo principal-agente, pero dados los elementos que presentan los autores

podemos concebir su marco analítico como una relación de agencia múltiple en el que se examina los resultados negativos en la calidad de aplicación de las leyes si estas son ejecutadas por jueces corruptos que finalmente no cumplen su función ante el Estado como su principal, dado que se deben a otro principal que son los infractores de la ley quienes lo han sobornado. La implicación central de esto según los autores es que, como producto de la corrupción en la burocracia, se produce un fallo de Estado que, capturado por intereses privados<sup>13</sup>, no cumple con la ciudadanía en su tarea de combatir el delito y cuidar sus intereses. En este mismo sentido, podemos situar también el análisis que realizan Buchanan y Tullock (1995) sobre la *rent-seeking*, es decir, la manipulación a la que se ven sometidos los gobiernos democráticos a fin de lograr beneficios especiales en los mercados políticos y burocráticos.

Claramente la corrupción en las burocracias públicas se puede explicar desde el marco analítico de las relaciones principal-agente multinivel. Warren (2005) concibe la corrupción como una acción ilícita que debilita la relación entre los ciudadanos como principales y los políticos electos como sus agentes, quienes persiguen intereses especiales por sobre los intereses públicos que le fueron encomendados. Della Porta y Vannucci (2002) analizan la corrupción como un mercado de rentas políticas que opera como una red compleja de intercambios ilícitos y secretos en torno a los cuales funcionarios y burócratas (los agentes delegados de la ciudadanía) toman decisiones públicas y/o participan en procedimientos, y como consecuencia, ceden derechos de propiedad de rentas políticas u otorgan acceso preferencial a ellos beneficiando a corruptores que compensan por medio de mercancías, preferentemente dinero, producto de las rentas logradas. Rose-Ackerman (1978), Klitgaard (1988) y Groenendijk (1997) centran la atención en los costos y beneficios que considera el agente para decidir si será o no será corrupto, lo que en definitiva generará externalidades positivas o negativas para el principal. Hindriks, Keen y Muthoo (1999) examinan los resultados perjudiciales que tiene para los sistemas tributarios el que éstos sean operados por administradores de impuestos que practican la corrupción.

---

<sup>13</sup> Esta idea sobre los fallos de Estado fue planteada previamente por Stigler (1971) en “The Theory of Economic Regulation” en la que se concibe al Estado y particularmente al gobierno como integrado por individuos con intereses privados: políticos orientados a lograr el poder vía reelecciones y burócratas en búsqueda de mayores salarios por lo que, dados sus intereses, las rentas implicadas en su gestión pueden ser capturadas por grupos de interés específicos. En este sentido se habla de *burocracia capturada*.

La idea de relaciones de agencia múltiples ha sido considerada también en la teoría económica de la regulación. Desde la escuela de Toulouse, Laffont y Tirole (1991) centran su atención en la discrecionalidad que dispone una agencia reguladora como agente del congreso, lo que le otorga un margen de maniobra para tomar decisiones en condiciones de información asimétrica, haciendo posible que como regulador favorezca la captura de rentas de grupos de interés, concretamente, de las empresas que forman parte de una industria regulada y que son el agente de la agencia reguladora, su principal, con quien se coluden. Boehm (2005) analiza los sobornos en que pueden incurrir empresas para inducir favores de reguladores que son sus principales y así capturar rentas. En este mismo sentido Bardham (1997) estudia la interacción estratégica entre una empresa contaminante y un inspector corruptible e identifica las condiciones bajo las cuales el inspector como agente incurre en prácticas de riesgo moral. El mismo supuesto de la existencia de principales corruptos es considerado por Marjit y Shi (1998) desde el cual examina la negociación y la colusión que viabiliza los actos corruptos de agentes y principales.

Los modelos principal-agente con relaciones de agencia múltiples han sido utilizados para analizar el control que ejercen diferentes actores en el marco del diseño e implementación de políticas públicas<sup>14</sup>. Estos modelos no se limitan a representar una relación de control diádica entre ciudadanos y políticos electos. Particularmente, la teoría positiva de la burocracia, antes mencionada, ha sido fecunda en este sentido. Niskanen (1971, 1975) fue pionero en este tipo de análisis al desarrollar modelos que aunque no hacen un

---

<sup>14</sup> También ha constituido el marco de análisis de la implementación de iniciativas de cooperación internacional orientadas a la promoción del desarrollo. Gibson, Andersson, Ostrom y Shivakamur (2005) estudian la eficiencia de las ayudas entregadas por la Agencia de Cooperación Sueca para el Desarrollo Internacional (AID), concibiendo la participación de los diversos actores implicados como una relación principal-agente multinivel. Los actores que participan en la *chain of AID delivery* que realizan sucesivas delegaciones de tareas son los donantes (países donantes, donantes privados, AID como agencia donante), los gobiernos receptores (líderes políticos), las burocracias de los gobiernos receptores (ministerios y agencias sectoriales), ONG's y consultores privados, quienes, como tercera parte implementadora, tienen un contacto directo con los beneficiarios (desplazados por asuntos políticos o por desastres naturales y ciudadanos del gobierno receptor). Las ineficiencias se producen cuando un o unos intermediarios ocultan información (riesgo moral) sobre sus acciones, valiéndose de la asimetría de información y orientándose por preferencias distintas a las de su principal. Dada la mutua interdependencia entre los actores, la acción oportunista de un actor expresada, por ejemplo, en el desvío de recursos, la ineficaz implementación de programas o proyectos, implica que no son atendidos los intereses de algún(nos) principal(es) y sobre todo, que no es provista la atención requerida por los beneficiarios. Cada relación de agencia es concebida como una interacción estratégica en la que el dilema del donantes (el *dilema del Samaritano*) y de los sucesivos principales, es ofrecer o no ofrecer una donación (o una delegación de tareas en torno a la donación), considerando que si el agente acepta la donación o la delegación de la tarea, puede optar por realizar un bajo esfuerzo.

tratamiento manifiesto de los actores como principales y agentes, le permitieron analizar la relación de la legislatura y los burócratas y las ventajas que los últimos como agentes pueden lograr maximizar el presupuesto desde la información privada que tienen sobre los costes de producción. Los modelos de Niskanen y los de Miller y Moe (1983) hacen énfasis en la autoridad que tiene la legislatura como principal frente a la burocracia, por lo que puede darle directrices de acción y además, definir mecanismos de control. Moe (1984) se interroga sobre cómo los políticos electos como principales maximizadores de la posibilidad de ser reelectos pueden controlar a los burócratas como agentes y además cómo estos, ahora como principales en funciones de jefatura, pueden, a su vez, controlar a los burócratas subordinados, siendo ambos niveles de burócratas maximizadores de presupuesto y también interesados en realizar el mínimo esfuerzo.

Este mismo autor, producto del desarrollo de un programa de investigación en estas temáticas, critica la visión que se tiene de las burocracias como subordinadas, pasivas y sin capacidad de negociación y en este marco, estudia el control político que ejercen las autoridades políticas como principales hacia la burocracia como agente, con el fin de reducir las ineficiencias derivadas del uso del poder político con que cuentan estos últimos y que se expresa en su influencia en los procesos electorales (Moe, 2005). Weingast (1984) concibe a las comisiones del poder legislativo como principales que controlan el desempeño de la burocracia como agente con el propósito de que implementen correctamente las políticas previamente legisladas y votadas. En este caso, la burocracia tiene dos principales, las comisiones, como se ha dicho y además, los ciudadanos como mandantes del poder ejecutivo del Estado. McCubbins, Noll y Weingast (1987) centran la atención en el control *ex-ante* que pueden ejercer comisiones legislativas, vía procedimientos administrativos, para orientar las acciones de agencias de la burocracia hacia resultados esperados y previamente definidos y de esta forma evitar el *desvío burocrático*.

Calvert, McCubbins y Weingast (1989) consideran dos principales, el presidente y un cuerpo legislativo, que regulan las funciones de la agencia burocrática. Ferejohn y Shipan (1990) formulan un modelo de control multidireccional entre principales y agentes en el aparato público: concretamente, los presidentes tienen poder de veto sobre los legisladores, el poder judicial puede ejercer control sobre el actuar de las agencias burocráticas y por esta vía protegen los intereses del congreso. Finalmente, Weingast y Marshall (1988) conciben al

congreso como un principal que debe controlar a las comisiones legislativas cuyos integrantes, como agentes, tienen preferencias particulares vinculadas a los votantes de sus jurisdicciones que también son sus principales.

Hasta aquí, hemos presentado una caracterización de dos tipos de relaciones principal-agente analizadas por la teoría económica y la ciencia política, una, la diádica, entre ciudadanos y políticos, desde la cual estas disciplinas estudian principalmente los problemas de representación política y *accountability*, y otra, la relación principal-agente multinivel, entre ciudadanos, políticos y burócratas, en torno a la cual se examinan los fallos de Estado en la implementación de las políticas como un tipo específico de problema de representación política. Hemos caracterizado estos dos tipos de relación principal-agente a partir de las condiciones que describen estas relaciones, condiciones que fueron presentadas en el primer capítulo. En torno a estas caracterizaciones nos interesa destacar el punto referido a que los problemas de oportunismo del o los agentes generen resultados subóptimos, pues al menos una de las partes del intercambio resulta perjudicada y empeora su situación. Es evidente que en torno a los problemas de representación política, el actor que no obtiene beneficios es el ciudadano a causa del oportunismo de su principal directo, el político electo en tanto su representante, y/o de sus agentes indirectos, que son quienes al interior de la burocracia implementan políticas públicas.

En cualquier caso, como consecuencia de los costos que debe internalizar el ciudadano como principal, se ve afectada la confianza política, pues el ciudadano evalúa que es su principal directo quien no ha cumplido su cometido. En el caso del oportunismo de la burocracia, se afecta la confianza institucional. Dicho esto, postulamos, por tanto, y como señaló en la introducción, que los microfundamentos para explicar los problemas de confianza política e institucional se encuentran desde el análisis de por qué y cómo se ven afectados por el oportunismo los tipos de relaciones principal-agente analizados en los que participan los ciudadanos. El punto está, entonces, en analizar el surgimiento, estabilidad y el rompimiento de las relaciones principal-agente configuradas en torno a sucesivas delegaciones y para ello, es necesario aportar microfundamentos para explicar, en específico, dos de las condiciones que describen estas relaciones principal-agente antes analizadas, a saber: la delegación de tareas del principal hacia el agente y el establecimiento de compromisos mutuos como base de la relación contractual.

Para comenzar esta tarea, es necesario nuevamente hacer presente las interrogantes ya formuladas en la introducción: ¿por qué el principal decide establecer una relación contractual con el agente en torno a la cual establecen compromisos mutuos? y ¿por qué el principal decide delegar tareas en el agente? Queda claro desde la descripción de la relación principal-agente antes realizada que el principal es concebido como un actor racional que para maximizar sus beneficios depende del *saber hacer* de un agente y por ello requiere contar con sus servicios. Sin embargo, también hemos establecido que el principal, al buscar reducir la asimetría de conocimientos que lo hace dependiente del agente, se expone y hace vulnerable frente al oportunismo ex-ante (selección adversa) y ex-post (riesgo moral) del agente debido a la asimetría temporal y de información. No obstante estas asimetrías ¿por qué principal, aun considerando estos riesgos, decide cooperar con un agente que puede afectar contra sus intereses?

Respondemos a estas interrogantes proponiendo, como ya enunciamos, que la reputación y la confianza están a la base del establecimiento de un contrato de agencia y de la posterior delegación que realiza el principal en su agente. En el quinto capítulo abordaremos la cuestión sobre cómo la reputación y la confianza explican la decisión de contratar y delegar del principal y además, por qué el oportunismo de los agentes afecta la confianza y la reputación y en consecuencia, afecta la cadena de delegaciones como pilar de las relaciones principal-agente multinivel. Para una mejor comprensión sobre ello, en los siguientes dos capítulos presentaremos antecedentes teóricos sobre la confianza y la reputación y específicamente, centraremos la atención analítica en conceptualizar cada una de ellas y además, en analizar los mecanismos y condiciones que hacen posible su formación.



### Capítulo 3. Confianza.

La confianza es una temática sobre la cual actualmente hay profusos estudios que la relacionan con el capital social, sobre todo dada la relevancia que se le otorga para promover la cooperación social. Es gracias al capital social que desde hace tres décadas la confianza ha sido incorporada explícitamente como una variable relevante en las ciencias sociales<sup>15</sup>. No obstante, su tratamiento es de larga data. Podemos, por ejemplo, detectar la preocupación sobre la confianza en torno a cuestiones de ética y política en la filosofía política de autores distantes en el tiempo como Cicerón, Maquiavelo, Madison (Herreros, 2004a, 2004c), Hume (Herreros, 2011a) y Hobbes (Gibbons, 2001). En esta larga zaga, destacamos en la actualidad los interesantes cruces interdisciplinarios en torno a los cuales se busca establecer los fundamentos de la confianza desde la psicología evolucionaria, dada su función adaptativa (Barkow, Cosmides y Tooby, 1992; Tooby y Cosmides, 1996) y desde la economía experimental (Herreros y Criado, 2010; Smith, 2005).

Más allá de los contextos y los énfasis, el interés de fondo en el estudio de la confianza se refiere a su relevancia como medio de coordinación social, al permitir la convergencia de expectativas como base para la interacción social y el intercambio social entre individuos. En este marco, la confianza es relevante en el estudio de las relaciones principal-agente según lo antes señalado y para explicar su papel para que estas relaciones sean posibles, en este capítulo abordamos dos cuestiones fundamentales ¿qué es la confianza? y ¿cómo se forma la confianza? Específicamente, se discutirá el concepto de confianza, se distinguirán tipos de confianza y se analizarán mecanismos que favorecen su creación.

---

<sup>15</sup> La teoría del capital goza actualmente de amplia fama gracias a *Making Democracy Work* de Robert Putnam. A partir de esta obra se produjo un crecimiento explosivo de análisis sobre el concepto en el ámbito académico y en la teoría y práctica del desarrollo tematizada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Interamericano del Desarrollo (BID), que como complemento al capital económico, lo catalogaron como “clave olvidada del desarrollo”, “quinto elemento” y “eslabón perdido”. Esta fama parece estar avalada por la evidencia empírica referida a las consecuencias o efectos positivos del capital social, incluyendo aquí a la confianza, sobre el desarrollo económico (Herreros, 2007; Woolcock, 1998), el rendimiento institucional (Jordana, 2000) y el fortalecimiento de la democracia (Boix y Posner, 1998, 2000). Sin embargo, antes de la celebrada obra de Putnam, producto de la cual el capital social trascendió el ámbito estrictamente académico para situarse en la esfera de las teorías del desarrollo y las políticas públicas, su puesta en escena en las ciencias sociales fue producto de la obra de los sociólogos Loury (1977), Bourdieu (2001) y Coleman (1987, 2001, 2011). Otro antecedente próximo del capital social es el análisis que realiza Arrow (1974) de la confianza como “un lubricante de la cooperación”, punto de vista que posteriormente este premio Nobel tematiza en torno a la noción de capital social (Arrow, 2001).

### 3.1. Concepto de confianza.

La palabra confianza tiene su origen en el latín *fides*, que se refiere a fe, buena fe y fidelidad, lo cual está en perfecta sintonía con los usos cotidianos asociados a la confianza, por ejemplo, fiarse (creer en algo o en alguien), fiar (asegurar el cumplimiento de lo prometido), otorgar fianza (establecer una garantía que certifica el pago de una deuda), fiabilidad (probabilidad de que algo o alguien funcione bien), dar crédito (del latín *credo*, referido a creer) y fiducia (contrato de buena fe).

En las ciencias sociales, particularmente en sociología y ciencia política, la confianza ha sido entendida de diversas formas: en el marco de la teoría de los sistemas sociales autorreferenciales, como una síntesis evaluativa que permite reducir complejidad, seleccionando posibilidades frente a la contingencia para así tomar decisiones (Luhmann, 2005); en el seno de la tradición de los estudios sobre cultura política, como actitud (Rothstein y Stolle, 2008; Inglehart, 1999) o disposición (Newton, 2001) y juicio moral (Uslaner, 2002), como una propensión en base a características de los otros (Costa, 2003) y; como una cualidad que posee la persona que confía, en el contexto de una cultura de la confianza que provee reglas de confianza, considerando una combinación de las dimensiones psicológica, relacional y cultural de la confianza (Sztompka, 1999).

En esta tesis concebiremos la confianza como una creencia, específicamente como una expectativa basada en la información disponible, a partir de la cual los individuos toman sus decisiones en condiciones de riesgo. Se trata pues, de una concepción causal-intencional y racional de la confianza. Desarrollamos la explicación sobre la confianza desde microfundamentos basados en estados mentales intencionales de los individuos, en específico, desde sus creencias y deseos. Definimos estados mentales intencionales como “(...) estados que se refieren a objetos o estados de cosas del mundo que están más allá de esos mismos estados” (Searle, 2000: 17)<sup>16</sup>. En torno a la confianza nos centramos en un tipo de estado mental que son las creencias, definidas como “(...) una proposición acerca del mundo que se considera cierta” (Hedström, 2010: 213) y en este mismo sentido, como “(...) la adhesión a

---

<sup>16</sup> Las creencias y deseos tienen un contenido proposicional que se pueden expresar, en el caso de las creencias, por ejemplo, como *X* cree que *Y*, *X* cree *Y* sobre *Z*, *X* cree que *Y* es *Z* o *X* cree que *Y* es *Z* y por ello *X* cree que *Y* hará *W*, y en el caso de los deseos, por ejemplo, como *X* quiere *Y*, *X* quiere que *Y*, *X* quiere que *Y* haga *Z* o *X* quiere que *Y* sea *Z*.

toda proposición de forma yo creo x, cualesquiera que sea la naturaleza de x” (Boudon, 2009a: 50).

Elster (2010) distingue cuatro actitudes cognitivas asociadas a las creencias: certeza, riesgo, incertidumbre e ignorancia. La confianza se vincula a las creencias en condiciones de riesgo, pues como señala Herreros (2002a), la confianza no es relevante en juegos con información completa en el que es de conocimiento común los pagos del otro jugador, es decir sus preferencias, sino en juegos con información incompleta, es decir, aquellos en los cuales el jugador desconoce las preferencias del otro jugador, no obstante, puede asignar probabilidades sobre el *tipo*<sup>17</sup> de ese jugador. En esta lógica, la confianza como creencia se expresa formalmente en el sentido planteado por Domènech (1991: 16): “(...) una distribución de probabilidades sobre los estados posibles del mundo en el que se desarrolla la acción.”

En torno a la teoría *BDO*, que articula deseos (desires), creencias (beliefs) y oportunidades (opportunities)<sup>18</sup> para explicar la acción de un individuo (Hedström, 2005), decimos que sus creencias en un contexto de interacción estratégica pueden ser creencias sobre las creencias, deseos, oportunidades y acciones de otro(s) y también creencias sobre su propio conjunto de oportunidad, en específico, creencias sobre los posibles cursos de acción que tiene y además, sobre las consecuencias de sus propias acciones, consecuencias que incluyen el cómo estas afectan las creencias, deseos y el conjunto de oportunidad de otro(s)<sup>19</sup>.

En el marco anterior, diremos cuatro cosas sobre creencias y racionalidad. Primero, que una creencia es racional cuando es consistente con la evidencia disponible, evidencia que es conformada por la información que dispone el individuo y esta información justifica la creencia: “x cree racionalmente que  $\phi$  (...) si y sólo si (1) x cree que  $\phi$  y (2) x está justificado en creer que  $\phi$  (...)”<sup>20</sup> (Mosterín, 1987: 23). De lo anterior se deriva que un individuo puede

---

<sup>17</sup> El *tipo* se refiere, como antes señalamos, a información privada de un jugador, de un agente en la teoría principal-agente, sobre sus estrategias y sus pagos, información que sólo él conoce.

<sup>18</sup> Los deseos son “(...) una volición o voluntad de que algo suceda (o no suceda)” y las oportunidades son “(...) el “menú” de alternativas de acción disponibles para el actor (...)” (Hedström (2010: 213). En este mismo sentido, las oportunidades se refieren a las posibles elecciones posibles según constricciones originadas desde la naturaleza, desde interacciones estratégicas e interdependencias (de la acciones de otros individuos) y desde instituciones como reglas, en contextos políticos, sociales, económicos y técnicos (Petersen, 2009).

<sup>19</sup> En relación a la eficacia causal de la acción de un individuo X sobre la acción de un individuo Y decimos, siguiendo a Hedström (2005, 2010) que esta existe y se produce porque la acción de X influye en los deseos, creencias y oportunidades de X.

<sup>20</sup> Se trata en todo caso de creencias *explícitas*, que, a diferencia de las *implícitas* (aquellas “no pensadas” o que “se dan por sentado”) son las que determinan la acción considerando la evidencia y la información disponible.

cambiar o actualizar sus creencias considerando la nueva información disponible<sup>21</sup>. Segundo, que una creencia, si bien puede ser racional en el sentido recién señalado, puede ser falsa si la información en la que se funda es falsa<sup>22</sup>. En este sentido Elster (1988a: 30) señala: “está claro que una creencia puede ser verdadera y no racional; racional, y no verdadera. La racionalidad (sustancial) de las creencias se refiere a la relación entre creencia y evidencia, no a la relación entre la creencia y el mundo.” Entonces, respecto a la racionalidad de las creencias: “(...) diremos que creemos racionalmente que  $\phi$  si (1) creemos que  $\phi$  y (2) estamos justificados en creer que  $\phi$ ” Lo que no exigimos es que  $\phi$  ser verdadera” (Mosterín, 1987: 19). Tercero, que una acción es racional si: a) los deseos y creencias que conducen la acción son internamente consistentes entre sí; b) la acción es la mejor forma que tiene el agente para lograr sus deseos, considerando sus creencias racionales y los medio que posee (Elster, 1988b). Cuarto, que la racionalidad creencial (racionalidad en las creencias, considerando lo señalado en el punto primero) es un componente de la racionalidad práctica, (racionalidad en la acción, desde lo señalado en el punto tercero) y esta presupone aquella.

Además, y siguiendo la lógica de Mosterín (1987) la racionalidad creencial tiene como fin, en esta esquema, que el individuo disponga de los medios más adecuados para la consecución de los deseos del individuo. Por ello es fundamental el hecho de que la creencia sea verdadera. De acuerdo con Searle (2000), los estados mentales intencionales tienen *condiciones de satisfacción* y de *dirección de ajuste*. Respecto a la *condición de satisfacción*, una creencia como la confianza, se satisficará si es verdadera y no satisficará si es falsa, lo

---

Las creencias *explícitas* son aquellas que el individuo somete a consideración: “La creencia *explícita* o *consciente* de que  $\phi$  presupone la consideración de que  $\phi$ . El que yo crea explícitamente que la silla va a resistir mi peso presupone que haya pensado en ello, que haya considerado la idea de que la silla va a resistir mi peso. Considerar una idea es pensarla, es fijarse en ella o traerla a colación, tanto si es para aceptarla como si es para rechazarla, o para preguntarse si es verdadera o falsa (...) cuando decimos que  $x$  cree (conscientemente) que  $\phi$ , queremos decir al menos tres cosas: (1) que  $x$  tiene una disposición a comportarse como si  $\phi$ , (2) que  $x$  ha considerado alguna vez  $\phi$  y (3) que  $x$  ha asentido o aceptado que  $\phi$ ” (Mosterín, 1987: 113,115).

<sup>21</sup> Según lo dicho, claramente nos referimos aquí a las creencias positivas: “Pueden tomar la forma de enunciados que afirman la *existencia* o la *no existencia* de un acontecimiento o, más en general, de un estado de cosas, su posibilidad o imposibilidad; pueden, con mayor o menor precisión, asociar una posibilidad al acontecimiento o situación considerados” (Boudon y Bourricaud, 1990: 149).

<sup>22</sup> Esto es fundamental en el análisis de la confianza en el marco de la relación principal-agente, pues el principal puede tener una creencia de que su agente es confiable y esta creencia es falsa, porque no corresponde con la realidad independiente de la creencia, porque el agente envió intencionadamente información falsa u ocultó información sobre sus preferencias, competencias y acciones, con el fin de engañar a su principal y así lograr actuar en forma oportunista y maximizar sus beneficios. De más está decir que existen otras formas de formación de creencias falsas asociadas a mecanismos fríos y calientes (Boudon, 1994; Elster, 2010; Rydgren, 2009).

que depende de si el contenido proposicional de la creencia (en nuestro ejemplo, *X cree que Y*, *X cree Y sobre Z*, *X cree que Y es Z* o *X cree que Y es Z* y por ello *X cree que Y hará W*) corresponde o no con el estado de cosas en el mundo que existen independiente de la creencia. Las creencias tienen una *dirección de ajuste mente-a-mundo* porque su fin es que su contenido proposicional se ajuste efectivamente al estado cosas del mundo que representa. Esto nos permite comprender mejor la relevancia de las creencias para que el individuo seleccione el mejor curso de acción para conseguir sus deseos: lo hará si la creencia, en el caso que nos importa aquí, la confianza como creencia, se satisface, es decir, si es verdadera, lo que implica que su *dirección de ajuste mente-a-mundo* se cumple o logra.

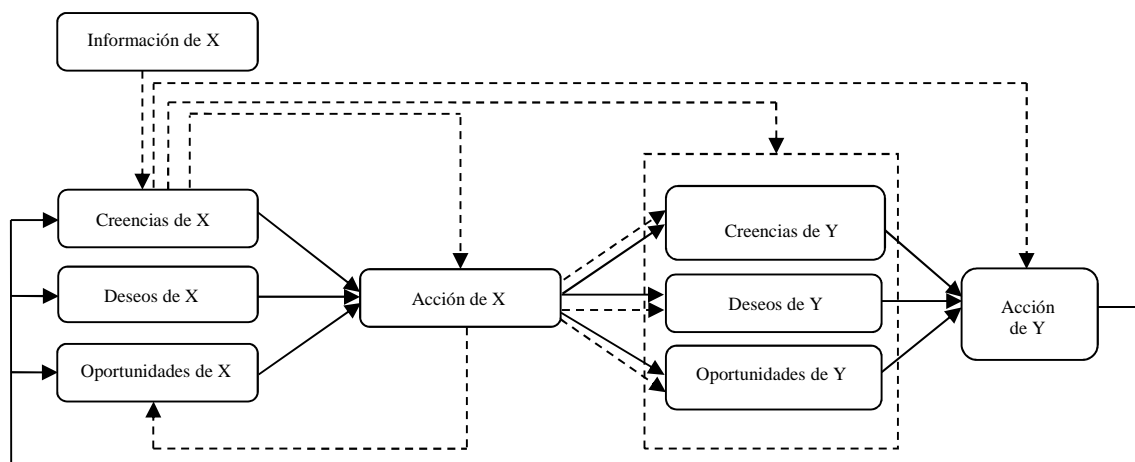
Finalmente, en el marco de la explicación causal-intencional en el que se sitúa nuestro análisis sobre la confianza como una creencia, diremos, como ya mencionamos desde la teoría *DBO*, que los deseos y creencias de los individuos como estados mentales son razones para la acción (cuando lo hacen “del modo correcto”: cuando son consistentes), es decir, proveen el sentido que tiene para los propios individuos la acción que realizan, desde lo cual es posible comprender su acción (atribuyendo estados mentales con contenido proposicional a los individuos), haciéndola inteligible y además, explicarla porque estas razones causan la acción<sup>23</sup> (Davidson, 1995; Hedström, 2005). Lo hasta aquí señalado sobre las creencias y

---

<sup>23</sup> Davidson (1995) plantea estas ideas fundacionales en diversos ensayos contenidos en su *Ensayos sobre acciones y sucesos*: “1. Para entender cómo una razón de cualquier tipo racionaliza un acción, es necesario y suficiente que veamos, por lo menos en sus rasgos esenciales, cómo construir una razón primaria. 2. La razón primaria de una acción es su causa” (pp.18); “La única esperanza para el análisis causal es encontrar estados o sucesos que sean condiciones causales de acciones intencionales, pero que ellos mismos no sean acciones o sucesos acerca de los cuales pueda formularse inteligiblemente la cuestión acerca de si el agente puede realizarlas. Los más elegibles estados o sucesos son las creencias y los deseos de un agente que *racionalizan* un acción, en el sentido que sus expresiones proposicionales ponen la acción bajo una luz favorable, proporcionan una explicación de las razones que el agente tuvo para actuar y nos permite reconstruir la intención con la que actuó” (pp.96); “A puede hacer *x* intencionalmente (en la descripción *d*) significa que si *A* tiene deseos y creencias que racionalizan *x* (en *d*), entonces *A* hace *x*” (pp. 97); “Una acción se realiza con cierta intención si la causan de manera correcta, las actitudes las creencias que la racionalizan. Si esta versión es correcta, entonces actuar con una intención no requiere que haya algún misterioso acto de voluntad, alguna actitud especial o un episodio de volición; pues la versión sólo necesita deseos (u otras actitudes favorables), creencias y acciones mismas” (pp. 112). Aquí es necesario presentar la advertencia realizada por Searle (2000) referida a que la eficacia causal de los deseos y creencias como estados mentales intencionales no es directa: entre los estados mentales, esto es deseos y creencias, como razones y la acción de un individuo se producen dos brechas: una entre las razones y la decisión efectiva y otra entre la decisión efectiva y la acción efectiva. El filósofo californiano lo plantea con claridad: “Lo mismo que las razones para la decisión no eran causalmente suficientes para producir la decisión, así también la decisión no es causalmente suficiente para producir la acción. El asunto consiste en que, después de que uno se ha hecho la idea de qué hacer, todavía tiene que decidir cuándo hacerlo de modo efectivo. Y, de nuevo otra vez, uno no puede sentarse y dejar que la decisión cause la acción, del mismo modo que tampoco uno puede sentarse y dejar que las razones causen la decisión (Searle, 2000: 27). En este

acción racional se sintetiza en la siguiente figura, en la cual las líneas continuas se refieren a la racionalidad de la acción estratégica y a la acción causal-intencional, es decir, como aquella causada por razones que son estados mentales intencionales, y las líneas segmentadas se refieren a las creencias en el marco de la racionalidad de la acción y a la acción causal-intencional.

Figura 2. Creencias y acción racional estratégica de X



Fuente: elaboración propia

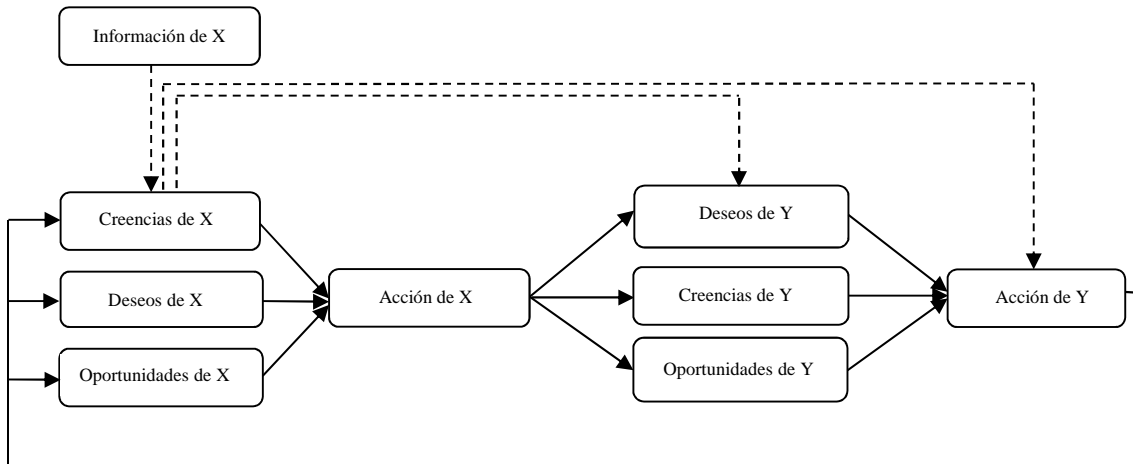
En base a lo señalado diremos que la confianza como creencia se refiere en específico a creencias sobre los deseos de otro(s), que podemos expresar en preferencias o fines y además, sobre las futuras acciones racionales de otros. Estos dos elementos están presentes, como se verá, en los conceptos de confianza que luego se expondrán. En la siguiente figura, esquematizamos lo señalado, donde las líneas continuas, al igual que en la figura anterior, se refieren a la racionalidad de la acción estratégica y a la acción causal-intencional y las líneas

---

mismo sentido Noguera (2002: 52) señala: “(...) las creencias o, más en general, los estados mentales pueden ser considerados como causas de la acción, pero no *son* la acción: la relación entre creencia y acción no es tan mecánica ni tan automática como para que podamos prescindir de la distinción, pues se trata de dos momentos irreductibles, con implicaciones ontológicas bien diferentes (...)”. Volveremos sobre el fenómeno de la brecha en el capítulo 6, cuando analicemos el problema de la debilidad de voluntad.

segmentadas se refieren a la confianza como una creencia, en el marco de la racionalidad de la acción y a la acción causal-intencional.

Figura 3. Confianza como creencia y acción racional estratégica de X



Fuente: elaboración propia.

Luego de lo señalado sobre la confianza como una creencia racional en la explicación causal-intencional, especificamos que esta creencia es de un tipo específico, a saber, se trata de una expectativa. Esto es así porque quien confía tiene una creencia sobre lo que ocurrirá en un futuro. La confianza expresa la distribución subjetiva de probabilidades que estima un individuo respecto a las acciones futuras de otro individuo, en base a las creencias que tiene sobre los deseos, fines y preferencias (en adelante nos referiremos a preferencias) de ese individuo<sup>24</sup> y también agregamos, respecto a sus competencias, es decir, sobre el *saber hacer* de otro. En condiciones de información incompleta los individuos no tienen un cabal conocimiento acerca de las preferencias y competencias de otros con quienes deben interactuar y por ello, como se señaló, en un contexto de riesgo, pueden atribuir probabilidades de

<sup>24</sup> Respecto a las acciones, como señala Elster (1997a), la confianza es una creencia de que los demás tendrán una conducta decente y honesta.

resultados en torno a las decisiones que toman (Aguiar, 2004, 2009; Levi y Stoker, 2000; Schick, 1999; Tilly, 2005; Williamson, 1993<sup>25</sup>; Whiting, 1998).

Así, Hardin (1993: 516) señala “Mi estimación del riesgo es mi grado de confianza en ti”. En este sentido, Gambetta (1988a: 216) concibe la confianza como “cierto nivel de probabilidad subjetiva de una agente que le permite valorar si otro agente o grupo de agentes realizará una acción particular antes de que pueda observar esa acción (...) y en un contexto tal que su propia conducta se ve afectada.” También se la define como “una expectativa subjetiva y racional acerca del comportamiento del depositario de la misma” (Herrerros y Criado, 2006: 37), como “la expectativa de alguna conducta deseable de parte de otras personas” (Orbell, Dawes, Schwartz-Shea, 1994: 110) y como “un set de expectativas que tiene una parte acerca de que la otra parte o partes se comportará de apropiadamente respecto a un tema específico” (Farell y Knight, 2003: 541).

Coleman (2011), como señalamos en la introducción, propone que las situaciones que implican confianza son una subclase de aquellas que implican riesgo, el que se debe a los posibles resultados de las acciones de otro individuo. Como se señaló, el individuo que confía se arriesga en términos de que no tiene toda la información respecto a las preferencias de los otros y además de esta asimetría de información, la decisión bajo riesgo de confiar se enmarca, como señalamos al caracterizar la relación principal-agente, en una asimetría temporal, ya que

---

<sup>25</sup> Cabe señalar que para Williamson, según lo indicado en su artículo “Calculativeness, Trust, and Economic Organization” (1993), es apropiado establecer una relación entre riesgo y confianza cuando se trata de relaciones contractuales de intercambio estratégico en las que la racionalidad limitada y la incompletitud de los contratos genera un escenario propicio para que se produzca el oportunismo. Se trata de relaciones en las que es necesario monitorear, controlar y estimar, es decir, calcular la probabilidad de que la promesa ex-ante de cumplir sea efectiva y que, por tanto, el intercambio será eficiente. En estos casos, el autor hace referencia a la confianza calculadora (calculativeness), en el sentido en que los intercambios son soportados por un riesgo calculado. A diferencia de este tipo de relaciones, otras están basadas en la confianza personal: se refiere a aquellas relaciones familiares y de amistad en las que no existe cálculo ni monitorización porque está presente la prudencia y la discreción. Además Williamson incluye la confianza institucional, que dice relación con el contexto social y organizacional en el que los contratos están enraizados y desde el cual se sanciona y regula. Respecto a estos tipos de confianza decimos que la confianza personal en el sentido propuesto por Williamson no es equivalente a la confianza interpersonal como confianza hacia personas conocidas, según la distinción que en seguida presentaremos. La confianza institucional como ambiente de reglas del juego, según la clasificación de Williamson, si coincide con el papel de las instituciones como telón de fondo de los intercambios, según nuestra propuesta. La diferencia que finalmente destacamos respecto a los tipos de confianza distinguidos por Williamson, es que en nuestra perspectiva todos los tipos de relaciones en las que los intercambios producidos contienen algún grado de asimetría temporal y de información, aunque estén fuertemente incrustados en relaciones sociales, implican riesgo y por ello, la confianza como expectativa tiene un papel.



los resultados de la acción del individuo en quien se confía se podrán observar después de que se ha depositado la confianza en él<sup>26</sup>.

Dicho lo anterior, si la confianza es una expectativa sobre la acción futura de otros considerando las creencias sobre sus preferencias y competencias, las que lo hacen confiable o no confiable, ¿existen razones por las cuales se puede considerar confiable a un individuo? La respuesta a esta pregunta es, en el fondo, la respuesta a las preguntas ¿cómo se forma esta creencia? y ¿por qué confiar? Para abordar este asunto relativo a las razones que tienen los individuos para confiar, es necesario analizar los mecanismos que aportan microfundamentos a la explicación sobre la formación de la confianza. Estos mecanismos son distintos según si se trata de la formación de confianza interpersonal o confianza social. Tenemos, pues una cuestión previa a la identificación de mecanismos, que es la distinción entre tipos de confianza, lo que se analiza brevemente a continuación.

### **3.2. Tipos de confianza: confianza interpersonal y confianza social.**

En la literatura sobre la confianza, sobre todo vinculada al estudio del capital social, se distingue entre confianza interpersonal o particularizada y confianza social, generalizada, impersonal o anónima. La confianza particularizada se refiere a las expectativas sobre las acciones futuras de un individuo conocido, es decir, de aquellos con las cuales se ha interactuado directamente en torno a un vínculo social establecido en una red social, gracias a lo cual se tiene información que forma creencias sobre sus preferencias y competencias (Herreros, 2002b; Herreros y Criado, 2003; Levi, 2001; Rus e Iglíc, 2005). En esta clasificación podemos incluir diversos tipos de vínculos en torno a los que se ha analizado,

---

<sup>26</sup> Coleman establece con claridad que, a diferencia del modelo de la economía neoclásica que desde los supuestos de que los actores contaban con toda la información necesaria y además, que las transacciones eran instantáneas, se concluía que no existían costes de transacción y los intercambios eran óptimos, el considerar que existe asimetrías informacionales y temporales implica que los necesarios depósitos de confianza implican asumir riesgos: “En algunos casos esto significa que la entrega de bienes y servicios que hace una parte ocurre solo después que la otra parte los haya entregado. En otros, significa que la entrega que hacen las partes ocurre en diferentes grados en el curso de un período de tiempo. En otros distintos, el fruto para ambas partes es algún producto de sus acciones, de forma que ambos deben invertir recursos pero ninguno recibe sus frutos hasta un tiempo después. Y en otros casos más, un actor hace una transferencia unilateral de control sobre cierto tipo de recursos a otro actor, basándose en la esperanza o expectativa de que las acciones de ese otro satisfarán sus intereses más que sus propias acciones; pero él solo puede estar seguro algún tiempo después de haber hecho la transferencia (...) Las asimetrías temporales en una entrega comportan riesgo en una acción o transacción unilateral para la parte o las partes que tienen que invertir recursos antes de recibir el beneficio (...) Las situaciones que implican confianza constituyen una subclase de las que implican riesgo. Son situaciones en las que el riesgo que uno asume depende de la actuación de otro actor” (Coleman, 2011: 143-144).

con distintos énfasis, la confianza, por ejemplo, las relaciones familiares en el análisis de Banfield (1958) sobre el *familismo amoral*, los círculos de relaciones cercanos en el *radio de confianza* propuesto por Fukuyama (2001) y además, los lazos fuertes, según la distinción de Granovetter (1973, 1982) y de acuerdo a la cual la fuerza de un vínculo es una combinación de intimidad, concebida como confianza mutua, además de tiempo, intensidad emocional, y servicios recíprocos. Según las combinaciones específicas entre estos componentes, se distingue entre lazos fuertes, que son los que establecen con familiares y amigos, y los lazos débiles, aquellos que se tienen con *conocidos*. En todos estos casos, más allá del nivel de proximidad o intimidad de la relación, se trata de la confianza hacia individuos que se conoce a partir del vínculo establecido en el seno de una red social, que puede ser de parentesco, comunitaria, de amistad, de negocios, política, etc.

La confianza social, por su parte, hace referencia a las expectativas hacia individuos desconocidos, con los que no se ha tenido contactos previos que permitan disponer de información para evaluar si son o no confiables (Herrerros, 2003a; Montesinos, Serrano, Fernández, 2005; Yamagishi, 2001). Aquí, como veremos, la expectativa es tanto sobre las preferencias y competencias como sobre las acciones futuras del individuo.

### **3.3. Mecanismos de formación de confianza.**

Hemos dicho que la confianza es una expectativa racional que, como creencia, se forma a partir de la información que tiene quien confía. Los mecanismos causales-intencionales de formación de confianza se refieren básicamente a las vías por las cuales un individuo *X* accede a la información sobre las preferencias de *Y*, y además, a cómo esta información forma la creencia en *X* sobre lo confiable que es *Y*, desde lo cual *X* estima la probabilidad de ocurrencia de una acción de *Y*, en base a lo cual *X* decide si cooperará o no con *X*.

En seguida se presentan mecanismos con el fin de hacer inteligibles las explicaciones sobre la formación de los dos tipos de confianza identificados.

#### **3.3.1. Mecanismos de formación de confianza interpersonal.**

En relación a la confianza interpersonal o particularizada identificamos tres mecanismos para explicar por qué se consideran confiables a individuos conocidos.

### 3.3.1.1. Formación de expectativas en base a interacciones pasadas.

El primer mecanismo es la formación de expectativas en base a interacciones pasadas. A partir de las interacciones pasadas los individuos insertos en redes sociales tienen información sobre las preferencias y comportamientos de otros, lo que permite evaluar su confiabilidad (Anheier y Kendall, 2002; Barrera, 2005; Herreros y De Francisco, 2001; Gulati, 1995; Parkhe, 1993). Dado que un individuo ha mostrado comportamientos de un tipo en el pasado, se infiere una tendencia de que sus comportamientos serán consistentes y por ello, se forma la expectativa que en el futuro este individuo se comportará de manera similar, es decir, que no defraudará (Aguar, 1993; Boix y Posner, 2000).

La forma que tiene un individuo de comportarse con otros, específicamente en lo referido a los comportamientos repetidos, informa sobre sus preferencias y competencias, que de ser satisfactorias, lo hacen confiable. Esta confiabilidad se produce cuando en un juego de confianza iterado, el *tipo* del individuo *A* se devela, dadas ciertas condiciones, a partir de su comportamiento cooperativo con *B*, honrando la confianza depositada en él (Lahno, 1995). Si un individuo ha sido honesto, en el sentido de que ha mantenido sus promesas, se le puede considerar confiable (Goodin, 2000).

En la célebre novela *El Padrino* de Mario Puzo, Michael debía administrar un clan mafioso en un clima de desconfianza generalizada producida por una guerra desatada entre *capos mafiosis*. En este contexto, sólo podía confiar en los miembros de su organización que en el pasado evidenciaron lealtad ciega y eficiencia a toda prueba. Eso fue lo que demostró siempre Thomas Hagen, primero hacia el padre de Michael, Don Vito, el patriarca de los Corleone, quien lo nombró su *consigliere*, en contra de lo que indicaba la tradición que prescribía que sólo a un siciliano iniciado en la *omertà* (la norma de silencio) se le podía confiar un puesto de tal importancia. En un ambiente de gran incertidumbre debido a la violencia y la traición reinante, el *Padrino* consideró a su *consigliere* un hombre de honor y por ello, fue su *hombre de confianza*. Cerca de su muerte, Don Vito sugirió a Michael que contara con este respetado asesor, quien actuaría en adelante como abogado en los negocios familiares en la ciudad de Las Vegas, con el fin de protegerlo de la creciente hostilidad reinante. Thomas como *consigliere* siempre fue confiable porque cumplió diligentemente los delicados encargos que le hicieron y manifestó discreción absoluta con la información que

circulaba en el grupo cerrado que integraba, información en la que estaba en juego el poder, la fortuna, los protegidos y la *Familia* a la que pertenecía. Pettit (1995) propone que uno de los mecanismos de confiabilidad es la lealtad y es, en este sentido, que podríamos decir que lo que hace confiable a Michael es su lealtad, que quedó demostrada en base a su comportamiento pasado y es por ello que *el Don* confió en él.

La temporalidad y la reciprocidad son fundamentales para que la confianza se forme a partir de la evaluación de las interacciones pasadas. Es necesario que las interacciones e intercambios se generen en un tiempo suficiente que haga posible que las partes formen o modifiquen creencias acerca de la confiabilidad los otros. Si los individuos tienen información a partir de los comportamientos pasados, ello permite que formen expectativas sobre la intención cooperativa de los demás. Si se forma esta confianza inicial, además es posible que se genere una secuencia de interacciones en base a la reciprocidad positiva, en la que los implicados adoptan estrategias como *tit-for-tat* (comenzar cooperando y posteriormente, pagar con la misma moneda, es decir, hacer lo mismo que el otro jugador hizo en la jugada anterior). Las rondas iteradas de cooperación condicional hacen posible que la confianza luego de formada, se mantenga. Para ello, además, es condición necesaria que los individuos valoren suficientemente el futuro al considerar que las interacciones se repetirán (serán frecuentes y duraderas) y que sus preferencias presentes incidirán en los costes y beneficios que reciban en el futuro. Así, “cuando el futuro proyecta sobre el presente una gran sombra”, la cooperación en un momento presente con quienes aplican *tit-for-tat* es rentable en el futuro.

Esta es la lógica de situación presente en el sistema *vivir y dejar vivir* analizado por el Skytte Prize Robert Axelrod (1996). Durante la primera guerra mundial en las trincheras se enfrentaban soldados alemanes contra soldados franceses y británicos quienes debían decidir un modo de actuar en el frente de combate, lo que se podía expresar como la elección entre las estrategias de disparar para infligir un daño mortal a sus enemigos o bien, disparar con la intención manifiesta de errar el blanco. La segunda opción fue elegida por las unidades, logrando que esta estrategia cooperativa se mantuviera en forma condicional, es decir, siempre y cuando la otra parte fuera recíproca. Esto fue posible por tres razones. Primero, porque las partes lograron que sus intenciones de cooperar fueran comprendidas por el enemigo. Por ejemplo, la artillería hacía disparos a la misma hora y en el mismo lugar, de tal forma que fuera evidente su interés por hacer previsible sus acciones y no provocar daño.

Estos hechos podían ser interpretados como señales de la cooperación condicional y del interés de que esta se mantuviera en el futuro. Segundo, las demostraciones de la capacidad de represalia mostrada por los francotiradores y la artillería constituían señales que mostraban al enemigo lo caro que les resultaría la defección y por ello, lo beneficioso que sería no romper la reciprocidad. Tercero, porque los soldados que componían las unidades de combate siempre tuvieron información sobre el marco de cooperación condicional: pequeñas unidades permanecían largos períodos de tiempo situadas en las trincheras y si existía rotación de tropas, los soldados salientes informaban a los entrantes sobre la conducta moderada del enemigo y además, cómo mantenerla. Estos hechos permitieron que los soldados de cada bando formasen expectativas acerca del futuro comportamiento cooperativo de los otros. En cada trinchera, las unidades de combate confiaron en que los enemigos los *dejarían vivir*, siempre que ellos fueran recíprocos, es decir, tenían confianza de que los otros eran cooperadores condicionales.

Se debe indicar que las interacciones pasadas sólo permitirán formar expectativas de que el individuo considerado confiable lo seguirá siendo, si las circunstancias en que se produjeron las interacciones pasadas se mantienen. Lo que terminó con el sistema *vivir y dejar vivir* fue el cambio en la estrategia de combate al que se vieron obligados los bandos atrincherados debido a órdenes de superiores que deseaban terminar con la tregua implícita. Las unidades tuvieron que ejecutar el *raid*, que consistía en incursiones masivas, sorpresivas y unilaterales destinadas a matar o capturar enemigos en sus propias trincheras. Los soldados perdieron la posibilidad de controlar sus acciones y orientarlas hacia la cooperación recíproca. La parte atacada no sabía cuándo y dónde se produciría un nuevo *raid* y ahora tenían incertidumbre respecto al comportamiento del enemigo. Las creencias acerca de la confiabilidad del enemigo formada a partir de interacciones cooperativas iteradas ya no tenían sustento ante la nueva información disponible. En este escenario la reciprocidad operó en sentido opuesto, ya que la no cooperación traducida en venganza se auto-reforzó ante cada ataque sufrido.

Podemos señalar, entonces, que en ciertas circunstancias las interacciones pasadas que indicaron confiabilidad de los depositarios de confianza no son suficientes para mantener la creencia de que mantendrán conductas cooperativas en el futuro y que por lo tanto, que seguirán siendo confiables. Es en este sentido, como señalamos, que la temporalidad es

fundamental para la actualización de las creencias de los individuos. Otra ilustración de ello es la explicación que desarrolla Herreros (2007b) sobre cómo ante el debilitamiento o ausencia del Estado son posibles matanzas como las de Jedwabne, Polonia, en 1941 y genocidios como el de Ruanda, en 1994. En estas tragedias, víctimas y victimarios se conocían de toda la vida: en el primer caso, judíos y católicos eran vecinos, amigos o clientes y en el segundo, hutus y tutsis eran parientes e incluso esposos. Lamentablemente, en un ambiente de alta inestabilidad producida en un muy breve tiempo, de gran incertidumbre y temor respecto a lo que ocurriría en el futuro y sin una entidad externa que medie y establezca garantías mínimas, individuos y grupos que pudieron tener una disposición pacífica, tuvieron fuertes incentivos para atacar en forma preventiva a fin de evitar ser dañados por la otra parte. Además, las circunstancias sólo reforzaron las preferencias de los grupos ofensivos y exterminadores. En este escenario extremo, las interacciones pasadas positivas no informaron sobre cómo actuarían los ahora rivales y ante la inutilidad de enviar señales debido al gran riesgo que implica creer en señales enviadas por alguien que oculta su verdadero *tipo*, cada bando creyó que la única posibilidad viable era atacar, generándose una escalada de violencia, que formó nuevas creencias sobre lo terrible del nuevo enemigo. Lo que restó fue el desastre total.

### **3.3.1.2. Formación de expectativas a partir de interacciones que se repetirán en el futuro.**

El segundo mecanismo de formación de confianza particularizada opera a partir de la posibilidad de iteración o repetición de interacciones en el futuro. Si dos individuos consideran que las interacciones que tienen entre sí se repetirán en el futuro, en consecuencia, estimarán que existe menos riesgo de ser defraudados al depositar confianza o al cooperar con el otro, dado que al existir dependencia mutua, deberán seguir relacionándose y por tanto, generando intercambios y haciendo exigibles tratos recíprocos (Axelrod, 1996; Hardin, 1993; Herreros, 2002c, 2003a; Shapiro, 1987).

En este sentido, la confianza está asociada al interés propio. La confianza como expectativa es una creencia racional que está fundada en la información y además, en las preferencias de los individuos. En este marco, la confianza se funda en gran medida en los intereses de quién confía y de quién es depositario de esta confianza. En relación a la confianza, “hay una razón para creer en la credibilidad de la persona en la que se confía” (Levi, 2001: 109). *A* confiará en *B* si *A* considera que *B* tiene interés en responder a la

confianza depositada en él: “A confía en B por X” y en esta lógica, se puede entender la confianza asociada al concepto de “interés encapsulado” (Hardin, 1996, 1999a, 1999b, 2001, 2010): “(...) mi confianza está basada en mi valoración acerca de tu interés en cumplir a mi confianza (...) yo puedo confiar en que tú mantendrás varias promesas o que actuarás como agente en mi nombre en ciertas materias (...) yo confío en ti respecto a alguna acción si tú tienes razones para obrar así (...) tú razón será tu interés en mantener nuestra relación. Por lo tanto, mi confianza en ti está encapsulada en tú interés de responder a mi confianza” (Hardin, 1998:11-12). A cree que B es confiable porque cree que B tiene interés en atender su interés. B encapsula el interés de A en su propio interés, el autointerés del potencial depositario de la confianza lo hace parecer confiable.

Quien confía tiene la expectativa de que la estrategia que reporta más ganancias para el depositario de la confianza en las relaciones de largo plazo es honrar la confianza<sup>27</sup>. Ya Hobbes en su *Leviatán* comprendía que es necio quien no cumple sus pactos, pues además de no recibir un trato recíproco, es considerado como no confiable de cara a interacciones futuras “(...) quien considera razonable engañar a quienes le ayudan, no puede razonablemente esperar otros medios de salvación que lo que pueda lograr por su propia fuerza (...)”. El necio rompería con la *gratitud* como *ley de naturaleza*: “(...) que quien reciba un beneficio de otro por mera gracia, se esfuerce en lograr que quien lo hizo no tenga motivo razonable para arrepentirse voluntariamente de ello (...) si los hombres advierten que su propósito ha de quedar frustrado, no habrá comienzo de benevolencia o confianza ni, por consiguiente, de ayuda mutua, ni de reconciliación de un hombre con otro” (Hobbes, 1984: 156,160).

La confianza y la desconfianza en torno al concepto de “interés encapsulado” tienen como trasfondo la compatibilidad o el conflicto de intereses. Si el *trustor* considera que el *trustee* no tiene interés en honrar su confianza, lo considerará no confiable y por ello no tendrá expectativas positivas respecto a sus preferencias, lo que está presente en las relaciones entre

---

<sup>27</sup> “Lo que suele ser más importante es que el fideicomisario tenga algo que ganar en el futuro si confían en él (...) el fideicomisario puede esperar más en el futuro si la relación con el fideicomitente es una relación continuada que si es una única transacción. Así, cuanto más duradera es la relación con el fideicomitente y mayor es el beneficio del fideicomisario desea de esa relación, más fiable será el fideicomisario” (Coleman, 2011: 162-163).

principales y agentes presentadas en el capítulo anterior. Por el contrario, y como ya se señaló, *A* considerará confiable a *B* si *B* tiene interés en atender los intereses de *A*.

El concepto de “interés encapsulado” también se vincula con la noción de reciprocidad analizada por la teoría del capital social. *A* confía en *B* porque considera que *B* tiene interés en responder a la confianza depositada en él, es decir, tiene interés en ser recíproco. Si *B* reciproca a *A* y si existe interdependencia, *A* tendrá un obligación con *B* y *B* considerará que *A* es confiable. Así, se conforman los sistemas de confianza propuestos por Coleman (2011), donde *A* y *B* son a la vez quienes confían y depositarios de la confianza y ambos tienen incentivos para ser confiables, reforzándose la confianza mutua<sup>28</sup>.

Un ejemplo sobre la formación de confianza a partir de la posibilidad de interacciones futuras y que incluye el “interés encapsulado” y la reciprocidad es el de los pescadores *pixuetos* de la villa de Cudillero, en la costa occidental asturiana (Sánchez, 1992). Los *pixuetos* desarrollan su actividad laboral en un contexto de incertidumbre caracterizado por condiciones meteorológicas adversas, fluctuación en la población de peces y oscilación de sus precios en la lonja. Por esta razón, la información codificada que favorece la captura eficiente (referida a los *secretos de pesca*, particularmente los *sitios de pesca*) y las innovaciones tecnológicas sobre las *artes de pesca*, es un recurso estratégico que no circula abiertamente, si no en forma selectiva al interior de cuadrillas: redes cerradas de patrones de pesca que son amigos, parientes o conocidos.

La reciprocidad y lealtad multilateral necesarias para permanecer en las cuadrillas se sustenta en la confianza que se forma porque sus integrantes tienen la expectativa de que los otros son confiables y en el futuro “devolverán la mano” por los recursos que reciben. Esto debido a que tienen el interés en percibir en el largo plazo los beneficios de los volúmenes de captura logrados en un entorno competitivo y gracias, como se señaló, a la información que generan estas micro-estructuras reticulares de cooperación. Los patrones de pesca señalan que sus compañeros de cuadrilla son “amigos legales, de verdad”, “personas formales y honestas”, entre las cuales existe “mutua confianza, la lealtad, la sinceridad o verdad, y la formalidad o seriedad.”

---

<sup>28</sup> “Un sistema de confianza mutua es aquel que presenta retroalimentación positiva, lo que indica que su dinámica genera niveles creciente de depósito de confianza y credibilidad” (Coleman, 2011: 242).



### 3.3.1.3. Efecto control de las normas sociales.

El tercer mecanismo es el efecto control de las normas sociales. Las normas sociales a través de las sanciones y premios modifican la estructura de oportunidad de un individuo oportunista que inicialmente pudo orientarse hacia el incumplimiento. Por ello, quien confía puede considerar que los compromisos de quienes actúan insertos en un marco de normas sociales son creíbles, dado que, en términos de la teoría de juegos, al hacer una inducción retrospectiva en el árbol de decisión del depositario de la confianza, puede considerar que la mejor elección que puede hacer es hacer honor a la confianza recibida (Keefer y Snack, 2005).

Un argumento en este sentido viene desde la nueva sociología económica. Como analizaremos en más profundidad más adelante, la acción social, incluyendo la económica, de un individuo oportunista no se realiza en un vacío o en un marco atomizado, si no que está “enraizada” (*embedded*) en las relaciones sociales que mantiene, lo que afecta las decisiones que toma (Granovetter, 1985). Así, las relaciones cara a cara y frecuentes en el contexto de redes de interacción con capacidad efectiva de sanción favorecen la confianza y son la base de actividades de intercambio, por ejemplo, en el ámbito de los negocios (Nee y Sijin Su, 1996). Esta idea ha sido formulada en torno al concepto de “interés encapsulado” antes mencionado: *A* considera confiable a *B* con respecto a una materia *X*, en el marco de una relación en una red *Z*. *B* tiene interés en no defraudar a *A* porque *A* y otros integrantes de la red *Z* pueden sancionarlo en intercambios futuros (Cook y Hardin, 2001).

Coleman (1987, 2011) propone que las normas sociales acompañadas de sanciones efectivas son una forma de capital social. Ilustra el funcionamiento de este recurso relacional con las comunidades judías comerciantes de diamantes en Nueva York (Coleman, 2001). En este mercado, en el proceso de compraventa se produce el intercambio de piedras preciosas para su revisión sin garantías formales ante el posible oportunismo de la parte receptora, quien podría, por ejemplo, robar piezas o sustituirlas por otras de inferior valor. La confianza que tiene el comerciante que entrega diamantes de cientos o miles de dólares para su inspección se basa en que el revisor forma parte de la misma comunidad cerrada que habita el barrio de Brooklyn, la que se conforma en torno a una densa red de parentesco. Si el revisor depositario de la confianza es deshonesto, recibiría una fuerte sanción consistente en el grave deterioro o pérdida de sus lazos familiares, religiosos comunitarios y comerciales.

Las normas sociales contenidas en las redes sociales constituyen la garantía que, al reducir el riesgo, hace posible el funcionamiento de este mercado con bajos costes de transacción gracias a la confianza: “La fuerza de estos vínculos hace posible las transacciones en las que se da por descontada la confianza, y el intercambio puede tener lugar con facilidad” (Coleman, 2001: 52). En este mismo sentido se utiliza el concepto de *confiabilidad forzosa* para explicar por qué individuos confían en otros en base al efecto de control de las normas sociales: “La predictibilidad en la conducta de los miembros de un grupo está en directa proporción con su capacidad sancionadora (...) la confianza existe en las transacciones económicas precisamente porque es forzosa” (Portes y Sensenbrenner, 1993: 1332).

### **3.3.2. Mecanismos de formación de confianza social.**

Los mecanismos que explican la formación de confianza social son cuatro y se presentan a continuación.

#### **3.3.2.1. Formación de expectativas a partir de la detección del *tipo*.**

El primer mecanismo es la formación de expectativas a partir de la detección del *tipo*. La confianza social o generalizada se refiere a expectativas hacia individuos desconocidos, por tanto, en primera instancia, no sería posible que esta clase de confianza se forme desde inferencias a partir del *tipo*<sup>29</sup> de un individuo, debido a que no se le conoce directamente. Sin embargo, los individuos pueden confiar en desconocidos al detectar que son del *tipo* similar al de individuos conocidos a los que consideran confiables. En este sentido, rasgos externos de los individuos desconocidos (nombre, vestimenta, acento al hablar, actividad laboral, nivel educacional, pertenencia a una asociación –religiosa, por ejemplo–, etnia, expresiones faciales) constituyen signos que son asociados a determinadas preferencias inobservables a priori, por ejemplo, responsabilidad, honradez, integridad, lealtad, profesionalidad y cumplimiento de compromisos, que les hacen ser confiables (Blackburn, 1998; Cook, Hardin y Levi, 2005; Herreros, 2008b).

---

<sup>29</sup> Como antes señalamos, el *tipo* se refiere a la información privada que posee un jugador, un agente, sobre sus estrategias y sus pagos. Esta información puede ser revelada en forma intencionada o no intencionada al otro jugador, a un principal, a partir de señales o desde sus decisiones y comportamientos. El *tipo* se utiliza en juegos con información asimétrica, como los juegos de señales en los que un jugador puede tener varios *tipos* asignados por *Naturaleza*, lo que es modelado en términos probabilísticos (Herreros, 2005a).

Estos signos pueden ser percibidos por un individuo *A* respecto de otro *B* o pueden ser enviados intencionalmente por *B* en forma de señales observables para que *A*, a partir de esas señales, disponga de información y forme creencias y considere confiable a *B* y estime que los riesgos de cooperar con él se reducen (Gambetta, 2005). Cook et al. (2004), analizan cómo al inicio de las relaciones entre médicos y pacientes, cada parte se forma una impresión sobre la confiabilidad de la otra (en términos de intenciones positivas), a partir de signos como el género la edad y la etnia. Así, médicos y pacientes mujeres y jóvenes consideraban que sus contrapartes eran confiables. Elsbach (2004) estudió cómo ejecutivos administran su imagen de confiabilidad referida a competencia, benevolencia e integridad al interior de organizaciones a través de elementos como la forma de hablar, expresiones faciales y referencias formales a su niveles de educación y capacitación laboral.

Gambetta y Hamill (2005), muestran cómo los taxistas de Belfast y New York infieren la confiabilidad de sus potenciales clientes en base a signos como el origen étnico, la edad y el género. A partir de encuentros con distintos clientes con un mismo *tipo*, los taxistas definen signos que constituyen señales buenas (consideradas propiedades que garantizan la confianza) que, combinadas con contextos sociales específicos, definen la confiabilidad de los clientes. Por ejemplo, una mujer joven que toma un taxi a la salida de una iglesia es considerada más confiable que un hombre joven que toma un taxi en un barrio peligroso. De esta forma, los taxistas tratan de resolver el *dilema básico de confianza* consistente en determinar si el *trustee* tiene realmente un buen o un mal *tipo* y además, *el dilema secundario de confianza*, referido a averiguar si el o los signos observados del *trustee* son efectivamente genuinos o consisten finalmente una *mímica negativa* destinada a engañar el *truster*.

En relación a lo último, en un juego de señales, un individuo puede engañar a otro al enviar una señal imitando los rasgos asociados a confiabilidad. En base a esta “imitación negativa” este individuo oportunista puede camuflar sus verdaderas intenciones y así sacar provecho de quien confió en él (Bacharach y Gambetta, 2001a, 2001b). Habitualmente en la prensa se presentan casos de delitos en los cuales los delincuentes utilizan la imitación de signos de confiabilidad. Un ejemplo es el de mujeres que frecuentaban cafés y restaurantes de barrios habitados por personas de alto nivel económico. Ellas se presentaban como clientas vestidas con ropas sofisticadas y mostraban “buenos modales.” Cuando los clientes habituales iban al lavabo estas mujeres robaban sus pertenencias y se retiraban del lugar, obviamente, sin

regresar jamás. Las víctimas y quienes atendían en esos lugares señalaron que nunca dudaron de las mujeres porque creían que eran unas clientas más.

Otro ejemplo similar es el de la llamada estafa de los “quesitos mágicos” realizada a 4.700 personas en Chile. Un grupo de personas organizadas en torno a la empresa *Fermex Chile S.A*, supuestamente representante de una empresa europea de cosméticos y liderados por una mujer conocida como “Madame Gil”, invitaban a participar en un negocio que consistía en que quienes les compraran levaduras por aproximadamente 360 euros y luego con ellas fabricaran panecillos (una especie de macilla fermentada), en un plazo de 10 semanas recibirían el doble del dinero invertido. Las personas entusiasmadas informaron de este gran negocio a otras y además, invirtieron nuevamente (en algunos casos, recurriendo a sus ahorros, solicitando préstamos para lo que incluso hipotecaron sus coches y casas) con el fin de comprar más levadura para producir los panecillos que supuestamente serían exportados a Europa para producir cosméticos y por lo que luego recibirían la tentadora ganancia.

En realidad, “Madame Gil” y sus colaboradores nunca comercializaron los panecillos si no que los almacenaron en bodegas y luego que recibieron considerables sumas de dinero desaparecieron sin responder ante las miles de personas que habían confiado en ellos, estafándolos por un total de más de tres millones de euros. El mismo tipo de estafa fue realizada por esta banda en otros países como Perú y Polonia. El éxito de esta banda delictual fue valerse de un eficiente mix de señales caras y baratas, ambas creíbles: las víctimas afirmaron que nunca desconfiaron de la líder del grupo, pues señalaban que “Madame Gil” (posteriormente procesada por asociación ilícita, estafa y lavado de dinero), además de devolver el doble del dinero comprometido, comprando, en un período de doce meses un total de 500 kilos de panecillos (*Fermex* se comprometió a comprar 5.000 kilos), era elegante, se movilizaba en coches caros, vestía muy bien, usaba joyas, tenía un acento extranjero y hablaba como una persona educada.

En términos generales, además se puede plantear que la formación de expectativas a partir de la detección del *tipo*, opera, en determinados aspectos, en torno a lo que León (2014), desde la revisión de la literatura especializada, denomina evaluación de la distancia social (cercanía o lejanía) de los otros, lo que incluye la evaluación (como una capacidad cognitiva de reconocimiento evolutivamente fijada) de rasgos que hacen a otros ser o no considerados

con familiares y desde ello, disponer de información para tener pistas situacionales nos predisponen a confiar en otros y desde ello a establecer relaciones cooperativas.

### **3.3.2.2. Extrapolación de expectativas de confianza.**

El segundo mecanismo es la extrapolación de expectativas de confianza. Los individuos forman creencias sobre la confiabilidad de desconocidos como subproducto de su participación en otras actividades. Quienes conocen a otros individuos a partir de interacciones específicas o en el marco de alguna agrupación u asociación y valoran esas experiencias positivamente, porque tienen la creencia de que son dignos de confianza y por esta razón, cooperan con ellos, pueden extrapolar esa creencia hacia desconocidos. Básicamente, considerarán que este conjunto de individuos conocidos y confiables son una muestra representativa de la sociedad y por esto, estiman que otros desconocidos, más allá de círculos de relaciones, son dignos de confianza (Herreros, 2004a).

Este mecanismo puede explicar la conocida vinculación entre participación en asociaciones y confianza social, ya planteada en *La Democracia en América* de Tocqueville (1995), analizada por la teoría del capital social (Putnam, 2000, 2001, 2002, 2003) y demostrada en diversos estudios (Offe y Fuchs, 2003; Rothstein, 2003; Wuthnow, 2003). En el marco de interacciones específicas, Tyler y Huo (2002), ante la interrogante de si los individuos pueden generalizar a partir de sus experiencias personales, muestran evidencia de que las interacciones personales positivas, particularmente fundadas un buen tratamiento de parte de las autoridades legales (oficiales de policía y jueces), tienen un impacto positivo sobre la confianza en las autoridades legales y en otras personas y en la identificación con la sociedad.

Proponemos que este mecanismo opera con un efecto indirecto o de difusión, que Elster (1995, 1997a) ilustra con pasajes de *La Democracia en América* de Tocqueville y según el cual un deseo o una creencia que se forma y opera en un ámbito también opera en otro ámbito de la vida social. En todo caso, consideramos que en el caso de la extrapolación de expectativas de confianza está presente una heurística de representatividad, en base a la cual, según Elster (1997a), los individuos esperan que los atributos de una pequeña muestra estén presentes en toda la población. No obstante, el que los individuos realicen una extrapolación de una muestra conocida a una muestra mayor de la población, no significa necesariamente

que esta generalización sea correcta y que efectivamente los individuos desconocidos sean tan confiables como los conocidos. Por ello, la confianza es una expectativa subjetiva y no en todos los casos se funda en información correcta. Los individuos limitadamente racionales (con información incompleta, en este caso respecto al *tipo* de los desconocidos) pueden evaluar que desconocidos son confiables, aunque en forma posterior pueden ver modificadas sus creencias al respecto. La confianza operaría en este caso como un “atajo” para reducir costes de adquisición de información sobre el *tipo* de otros (Herreros, 2002a).

### **3.3.2.3. Efecto control de los marcos institucionales formales.**

El tercer mecanismo de formación de confianza social es el efecto control de los marcos institucionales formales. Un individuo *A* puede confiar en que un desconocido *B* cooperará con él o con un tercero (lo que en este caso evitará que *A* sea un primo y *B* un gorrón) porque tiene la creencia de que *B* actúa constreñido por un contexto social conformado por marcos institucionales formales (reglamentos, contratos, incentivos, sistemas de monitorización y por esta razón cree su que es comportamiento será el esperado, es decir, el que indica que respondió a la confianza depositada en él (Bachmann, 2003; Herreros y Criado, 2006; Ostrom, 2000; Shapiro, 1990). Estas reglas del juego, al establecer regularidades, reducen la incertidumbre de individuos que deben actuar en un medio complejo y desde una capacidad limitada de procesamiento de información o de desciframiento del medio (North, 2001)<sup>30</sup>.

Según Dasgupta (1988), para evaluar la confiabilidad de un individuo es necesario considerar el contexto que enmarca su acción intencional y esa lógica de la situación está, en parte, estructurada a partir de los marcos institucionales formales que inciden en las elecciones limitando, por ejemplo, el oportunismo. Esta idea se puede expresar como “*X* confía en *Y* en una situación *Z*”. El individuo será considerado confiable, primero, porque el curso de acción que tomará es creíble en términos de que le reporta más beneficios, considerando los costos que implica seguirlo y segundo, porque las consecuencias del curso de acción tomado generan más beneficios que pérdidas para quien confía.

---

<sup>30</sup> “Si bien es cierto que los actores individuales enfrentan muchas situaciones de repetición y que, como observamos ya, pueden actuar racionalmente en tal situación, lo cierto es que enfrentan diversas elecciones únicas y no repetitivas en las cuales la información es incompleta y los resultados son inciertos” (North, 2001: 40).

Los arreglos institucionales formales consideran sanciones que enmarcan la estructura de oportunidad de un individuo, que por ello tiene incentivos para mantener sus compromisos y actuar en forma cooperativa. Se trata, al decir de Levi (2001), de la confianza con un telón de fondo de sanciones de terceros. En complemento, las instituciones compensan a la parte dañada, generan información que hace transparentes los intercambios, reducen la percepción del riesgo en los intercambios a través de garantías, delimitan obligaciones, definen derechos de propiedad y generan auto-limitaciones creíbles, haciendo que sus propios compromisos sean creíbles (Bardhan, 2002; Braithwaite, 1998; Cook, Levi y Hardin, 2009; Daunton, 1998; Farrell, 2009; Greif, Milgrom y Weingast, 1994; Hoff y Stiglitz, 2002; Jordana, 1999, 2000; Levi, 1990, 2000; Levi, Moe y Buckley, 2004; North, 1989, 1991, 1999, 2005; Ostrom, 1986, 1991, 2005a; Root, 1989; Spiller, 1996; Stiglitz, 1993, 1999, 2002a, 2010).

Margaret Levi muestra cómo políticas gubernamentales son acatadas y por ello efectivas, si se fundan en arreglos institucionales formales que hacen que los gobiernos y los ciudadanos sean confiables, los primeros en la aplicación de las reglas del juego y los segundos en el cumplimiento de sus obligaciones. En *Of Rule of Revenue* (1988) la autora, a partir del estudio de los casos de la República de Roma, de la Inglaterra y Francia medievales y renacentistas y de Australia como integrante del Commonwealth, analiza cómo arreglos institucionales definidos por el Estado orientados al pago de impuestos fueron eficientes porque indujeron a los ciudadanos al cumplimiento, al establecer claramente las reglas del juego, haciendo, sobre todo, creíbles las sanciones<sup>31</sup>. Los ciudadanos contribuyen desde una “conformidad cuasi-voluntaria”: si no lo hacen estarían expuestos a coacciones y además, confían en que los gestores públicos harán exigibles sus deberes (se han comprometido previamente a hacerlo) y en que estos últimos cumplirán. Así, debido a la confianza los ciudadanos cooperan condicionalmente en base a la creencia de que el sistema de pago de impuestos es igualitario y de que *no hacen el primo*.

---

<sup>31</sup> El efecto control de las instituciones en la formación de confianza también opera en el caso de la confianza interpersonal. En diversas investigaciones la premio Nobel de Economía Elinor Ostrom (1992a, 1992b, 2000a, 2005b) demuestra que los arreglos institucionales formales constituyen una eficiente solución a los problemas de acción colectiva en torno a recursos de uso común. En comunidades pequeñas, en donde son posibles las interacciones cara a cara, la aplicación de regulaciones que incluyen mecanismos de supervisión de uso y sanciones, permite a los comuneros formarse expectativas de que los otros serán confiables, en el sentido de que acatarán las reglas auto-impuestas y de esta forma es posible la cooperación y la administración sustentable de los recursos de uso común que comparten.

En esta misma línea, en *Consent, Dissent and Patriotism* (1997a), Levi ilustra cómo las reglas del juego definidas por el Estado en torno a la conscripción para el servicio militar son aceptadas con un “cumplimiento contingente”: los ciudadanos aceptan las políticas gubernamentales y en particular el servicio militar por tres razones. Una es que consideran que el gobierno es confiable debido a que sus compromisos son creíbles en la aplicación de incentivos positivos y negativos (sobre todo asegurando la aplicación de castigos a los transgresores). Otra es que los procedimientos que ha definido el gobierno son equitativos (con énfasis en un trato igualitario eliminado privilegios). La última es que estiman que los otros ciudadanos son confiables porque están motivados por una ética de la reciprocidad, según la cual los individuos cooperan con el gobierno siempre que los otros también lo hagan. Esto explicaría las diferencias de países como Francia, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia en el éxito de los esfuerzos públicos en el reclutamiento.

En esta misma perspectiva neoinstitucionalista, North, Summerhill y Weingast (2002) realizan un estudio comparado de la institucionalidad colonial británica y española y sus efectos en los desempeños económicos y políticos en Estados Unidos y América Latina posteriores a la independencia. En el caso de Norteamérica, la autoridad colonial logró establecer compromisos creíbles, incluyendo limitaciones creíbles a su propio poder<sup>32</sup>, que garantizaron los intercambios económicos, el buen funcionamiento de los procesos políticos y los derechos ciudadanos. En este marco, los ciudadanos consideraron legítimas las instituciones y se mostraron dispuestos a aceptar las políticas definidas por el Estado. Un ejemplo de ello fueron los derechos de tierra que operaron en el marco de un sistema de transmisión de títulos articulado por el sistema judicial, generando confianza en los propietarios para insertarse en las relaciones comerciales, dado que existía un entorno estable y predecible. En contraste, la institucionalidad colonial española no aseguró eficientemente los

---

<sup>32</sup> Producto, en gran parte, a los cambios institucionales que implicaron rediseños en las reglas fiscales y gubernamentales tras la *Revolución Gloriosa* de 1688. Véase North y Weingast (1989). Un ejemplo contrario, es decir, de incentivos compatibles no creíbles, es desarrollado por Miller y Hammond (1994), quienes indican que la provisión de incentivos en las políticas económicas no es un problema económico sino más bien político, porque las autoridades políticas buscan rentas asociadas al poder, tergiversando para ello los esquemas de incentivos y afectando la eficiencia económica.



derechos de propiedad y en relación a los derechos de tierra su definición operó en un marco de privilegios basados en relaciones clientelares de lealtad y de patronazgo con la corona.<sup>33</sup>

En este contexto, que incluía monopolios y otras restricciones económicas como las altas tasas aduaneras, los ciudadanos competían por estos derechos y además, ante la desconfianza reinante, no se generaban suficientes emprendimientos económicos, pues estos destinaban considerables esfuerzos para protegerse de la acción del Estado y de los demás ciudadanos, sobre todo de las elites beneficiadas. La desconfianza tuvo como resultado altos costes de transacción en los intercambios e ineficiencias a nivel agregado. Posteriormente, las ex-colonias mantuvieron muchas de las reglas del juego instauradas por los imperios europeos. En el seno de estos marcos institucionales, la confianza y la desconfianza<sup>34</sup> en tanto creencias han tenido un papel en la configuración de mecanismos de autorrefuerzo que han generado fenómenos de path dependence, fijando trayectorias divergentes de orden económico y político en Estados Unidos y América Latina, permaneciendo en este último caso, instituciones subóptimas caracterizadas por el centralismo y el personalismo.

Veamos ahora un ejemplo según el cual la implementación de instituciones formales disfuncionales y el uso deliberado de otras para perjudicar a los ciudadanos pueden erosionar notablemente la confianza generalizada existente. Pagden (1988), explica cómo a través del desincentivo de actividades comerciales (debido, por ejemplo, a las excesivas tasas de interés) y el considerable debilitamiento de la igualdad ante la ley entre otras medidas, la dominación española bajo los Austria en el sur de Italia plasmó una política de *divide et impera*, que generó una difundida y permanente desconfianza. La destrucción de la *fede pubblica* producto del empobrecimiento de las garantías públicas trajo consecuencias muy perjudiciales en el plano económico. Tal como señala Gambetta (1991), las reglas del juego se orientaron a la coerción y en ese marco los individuos cooperaban escasamente, incluso en presencia de altos costos de transacción, pues predominaba la paranoia y la desconfianza. Por ello, para este autor uno de los factores que favoreció el posicionamiento de la mafia en el sur de Italia fue el *mal gobierno* de los Austria desde 1707 y de los Borbones desde 1724. Ante la incertidumbre reinante en los intercambios en el marco de un orden político y jurídico no fiable, los mafiosos

---

<sup>33</sup> Ejemplos de estas prácticas se pueden encontrar en el excelente estudio de Peralta (2006) sobre la burocracia española en la administración de la Secretaría de Marina e Indias durante el siglo XVIII.

<sup>34</sup> En complemento con otros factores fundamentales como los conflictos distributivos y el desigual poder de negociación, tal como señala Bardham (2001).

demonstraron su capacidad de hacer cumplir los acuerdos privados, haciendo de la protección, incluyendo medios como la extorsión y la violencia, su negocio.

#### **3.3.2.4. El papel de los intermediarios.**

El quinto mecanismo identificado se refiere al papel de los intermediarios. La formación de confianza hacia desconocidos puede ser posible gracias al papel de los intermediarios de confianza (Kingston, 2011; Nooteboom, 2010). *A* conoce a *B* y *A* indica a *C* que *B* es confiable, en un contexto en que *C* deberá interactuar con *B*, que inicialmente es para él un desconocido. Es decir, el intermediario *A* facilita el depósito de confianza de *C* hacia el receptor de la confianza *B*. Coleman (2011) realiza una distinción analítica sobre tipos de tipos de intermediarios que pueden favorecer el surgimiento de la confianza social y respecto a ellos centramos la atención en dos: el *asesor* y el *garante*.

Un intermediario *A* es *asesor* cuando *C* toma en cuenta su opinión (confía en su opinión, en su buen juicio) para decidir si *B* es o no confiable (si es íntegro o capaz, por ejemplo). Un ejemplo de la acción de un intermediador *asesor* para dos actores se conozcan y uno de ellos confíe en la capacidad de realización del otro es la siguiente: “En la política suele darse esa función. En Washington D.C., por ejemplo, hay una serie de individuos que actúan como un cierto tipo de representantes de grupos de presión. Presentan a las partes interesadas (los fideicomisarios potenciales) a funcionarios públicos (fideicomitentes potenciales). Los fideicomitentes potenciales (representantes del congreso o funcionarios de agencias ejecutivas) invierten tiempo y atención en escuchar a las partes interesadas, confiando en el juicio del representante de grupos de presión de que se beneficiarán con esa acción y, en ocasiones, llegan a confiar en las partes interesadas basándose en parte en que confían en el *cabildero*” (Coleman, 2011: 246).

El ejemplo de la acción de un intermediador *asesor* para lograr que las dos partes interesadas que él intermedia confíen entre sí es el de intermediarios que operan en las interacciones entre individuos insertos en la cultura china, en el marco de *guanxi* o relaciones sociales orientadas al beneficio mutuo y basadas en las obligaciones de reciprocidad. El *guanxi*, con fuertes raíces en la ética confuciana, se forma por dos vías. Una es la identidad común, en donde se establecen relaciones duraderas con la familia (*jiaren*, que conforma un *guanxi* “atribuido” o “heredado”) y con antiguos compañeros y personas nacidas en un mismo

lugar (*shuren*, que define un *guanxi* “alcanzado” o “cultivado”). Otra, es a través de las relaciones con individuos con los que no existen elementos identitarios compartidos. En ambos tipos de *guanxi* es fundamental la *xingong*, la confiabilidad de una persona, que le otorga un nivel de crédito en los intercambios. En el primero, el *xingong* se forma a partir de las interacciones pasadas y en el segundo, cuando los intercambios (sobre todo comerciales) son entre desconocidos. En este último caso, son los intermediarios quienes operando como *asesores* conocen a las partes y dan fe del *xingong* de cada una de ellas y hacen posible el primer contacto (Bian, 2001; Chung y Hamilton, 2003; Cook y Hardin, 2001; Ordóñez, 2004).

En el ámbito del networking para la gestión de la innovación tecnológica encontramos otro ejemplo de intermediario *asesor*. Con el fin de que la transferencia tecnológica sea posible existen servicios de intermediación (*brokerage*) operados por actores como universidades, institutos tecnológicos y fundaciones, quienes, en el marco de su actuación en sistemas nacionales, regionales o sectoriales de innovación, son conocidos como intermediadores imparciales (*impartial brokers* o *trusted brokers*) y al ser considerados como confiables por las empresas, aceptan su consejo y por ello, tienen expectativas de que la propiedad intelectual de la actividad innovadora o la innovación lograda no será copiada por otra empresa.

Otra variación de la acción de un intermediario *asesor* es cuando este vincula a varios individuos que previamente no estaban conectados: *A* vincula a *B* y *C* (que depositan confianza) con *D* y *E* (que son depositarios de confianza) y logra de esta forma que los primeros confíen en los segundos y por ello, decidan realizar algún tipo de intercambio con ellos. Un ejemplo de este tipo de intermediadores son los *arquitectos de la confianza* o *facilitadores de redes*. Se trata de organizaciones que como actores corporativos, crean las condiciones, a través de acciones deliberadas como la formación de expectativas y la densificación de las relaciones, para que la confianza surja y se sustente entre los integrantes de clusters industriales, quienes cooperan en torno al interés común de generar innovaciones tecnológicas a fin de mejorar sus niveles de competitividad. Entre estas organizaciones se encuentran el Semiconductor Equipment and Material Institute (SEMI) en Silicon Valley, la empresa Benetton en el norte de Italia y el Comité Interprofesional du Vin de Champagne (CIVC) en Francia (McEvily y Zaheer, 2004).

Un intermediario *A* actúa como *garante* cuando el potencial depositador de confianza *B* toma en cuenta la garantía que *A* ofrece para que *B* confíe en el depositario de confianza *C*. A su vez, *A* debe confiar en que *C* responderá al compromiso que contraerá con *B*, pues no sólo arriesga su credibilidad como lo hace un *asesor*, sino que puede sufrir pérdidas materiales derivadas de la garantía que pone en juego. Aquí tanto *A* y *C* deben ser creíbles y quienes confían en ellos lo hacen porque estiman que la probabilidad de que lo sean es alta, por lo cual es más probable que internalicen beneficios y no costos.

Mark Granovetter (2003b) aclara por qué el papel de los intermediarios es relevante para los *trustor*. Primero, porque al tratarse de información de primera mano es más barata y precisa y segundo, porque quien deposita confianza en un desconocido lo hace debido a que considera confiable al intermediario que le sugirió hacerlo. Esta confianza en el intermediario se puede basar en las experiencias de intercambios previos satisfactorios y además en el conocimiento de que el intermediario tiene incentivos en continuar siendo confiable en la perspectiva de futuras transacciones.

Al finalizar este apartado presentamos un resumen de las principales ideas enunciadas. Para comenzar entregamos un concepto de confianza, la que concebimos como una creencia, particularmente una expectativa acerca de las preferencias y competencias de otros individuos. Se trata de una expectativa racional, pues los individuos deciden confiar en base a la información a la que tienen acceso y considerando sus propias preferencias. La confianza así entendida puede ser de dos tipos: interpersonal o particularizada, que es confianza en individuos que se conoce directamente, y confianza social, impersonal, generalizada o anónima, entendida como confianza hacia desconocidos.

Respecto a cada tipo de confianza exploramos mecanismos causales que explican su formación. La confianza interpersonal puede formarse, primero, a partir de las interacciones pasadas de los individuos con otros, desde las que pueden tener información sobre sus conductas anteriores y, si se han mostrado confiables, se considera que es probable que lo sean en el futuro, segundo, en torno a la posibilidad de que las interacciones se repitan en el futuro, pues los individuos estiman que los otros tienen, atendiendo a las ganancias que les reporta, interés en ser confiables en las próximas interacciones, y tercero, debido a que los individuos, en ciertas circunstancias, interactúan en un contexto de normas sociales en donde la capacidad

efectiva de sanción ante incumplimientos hace que sean considerados confiables dado que tienen incentivos para cumplir sus compromisos.

Entre los mecanismos generativos de confianza social tenemos la formación de expectativas a partir del *tipo*: los individuos pueden reconocer signos en desconocidos que les hacen parecer confiables, pues estos signos son semejantes a los que tienen individuos confiables que conocen. Otro mecanismo es la generalización de expectativas, según la cual los individuos pueden considerar que quienes conocen y evalúan como confiables, pueden ser una muestra representativa de la sociedad y así, extrapolan su confianza desde conocidos hacia desconocidos. Otra forma de creación de confianza social se relaciona al efecto configurador de estructuras de oportunidades de los marcos institucionales formales que reducen los incentivos de los individuos desconocidos para ser deshonestos y los inducen a cooperar y por ello, se les puede estimar como confiables. Finalmente, el quinto mecanismo se refiere al papel de los intermediarios, que dado que ellos son confiables, con la información que entregan, garantizan a un individuo que otro que no conoce es confiable.

## Capítulo 4. Reputación.

A continuación realizamos un análisis en torno a la reputación, que, junto a la confianza, son las creencias que tiene el principal sobre el agente y que hacen posible que delegue tareas en él para representar sus intereses. El análisis sobre la confianza y la reputación serán de utilidad para exponer luego, en el capítulo 5, los mecanismos que explican por qué la confianza y la reputación, según lo antes dicho, hacen posible la delegación y por ello, la existencia de relaciones principal-agente. Con ese horizonte, en este capítulo conceptualizamos la reputación como una creencia y luego abordamos el problema de su formación a través de la identificación y análisis de las vías desde las cuales los principales acceden a información, producto de la cual toma forma la reputación como una creencia racional.

### 4.1. Concepto de reputación.

La reputación, comúnmente asociada a la fama, el prestigio, la imagen, el *nombre*, la integridad, el reconocimiento, el honor, la integridad, la dignidad y la honra, ha sido conceptualizada de diversas formas. Se la define como características o atributos de un individuo (Wilson, 1985), información o percepciones sobre el carácter (Rao, 1994; Yamagishi, 1998), evaluaciones, valoraciones, opiniones, ponderaciones, percepciones, impresiones, juicios o reconocimiento de sus habilidades, competencias, carácter y comportamientos (Lin, 2001) o como creencias acerca de él. Aquí la entenderemos en este último sentido, específicamente, como una creencia acerca de las preferencias y competencias (asociadas a la calidad de los bienes y servicios) de un actor individual o corporativo, formada en base a la información disponible. Es una creencia racional que es a la vez razón y causa para la acción, en el mismo sentido que lo es la confianza, de acuerdo a lo indicado en el capítulo anterior.

Aquí sólo señalaremos, teniendo como ancla la intencionalidad de la acción y la teoría *DBO* antes señalada, que la información que tiene *A* sobre *B* forma en *A* una creencia sobre *cómo es B*, en específico *cómo es B* considerando sus intereses y sus preferencias. Así, *A* cree que *B es Y*, por ejemplo, que *B es* responsable, violento, conciliador, depredador, ladrón, débil, que cumple su palabra, etc. Desde esta perspectiva, la reputación no es información sobre alguien, porque si decimos que *B es* responsable o violento, es decir, que tiene la reputación de ser responsable o violento es porque tenemos antecedentes o evidencia, en definitiva,

información de que *es así*; sabemos que consistentemente cumple sus compromisos o que siempre para imponerse es despiadadamente violento con otros. También desde la información disponible sobre las acciones de *B*, se puede tener la creencia de que *es* competente respecto al desarrollo de terminada tarea. La información, sobre el comportamiento pasado de *B*, permite tener razones para creer que *B es Y*: *B es Y* porque *Z*. Ahora, el afirmar que *B es Y*, que *B es así*, podría expresar una evaluación, valoración, opinión o juicio de que *B es Y*: de que *B es*, por ejemplo, honesto o intolerante.

De hecho, en la raíz de reputación encontramos *reputatio* y *reputare*, relacionados a consideración, evaluación u opinión sobre algo, vinculado con *fama* en su estado negativo, que se relaciona con *infamis*: mala reputación. Si se emite un juicio, una opinión o evaluación sobre alguien, esta se expresa con la proposición *B es Y*, lo que finalmente se refiere, según señalamos, una creencia, *A* cree que *B es Y*. Por ello, si *B* tiene la fama o la imagen de ser un honorable ciudadano, o puesto en positivo, si *B* tiene a su favor el *nombre*, el prestigio, el reconocimiento, el honor o la buena honra de ser un buen ciudadano, *A* dice que *B es* un buen ciudadano y esto quiere decir que *A* cree que *B es* un buen ciudadano.<sup>35</sup>

---

<sup>35</sup> Según Conte y Paolucci (2002) la reputación es el proceso de transmisión de la imagen y el efecto de transmisión de la imagen, que es el conjunto de creencias evaluativas (cualidades negativas y positivas en relación a un comportamiento social deseable) sobre un agente determinado. La imagen es una creencia o un conjunto de creencias evaluativas y la reputación es una meta creencia acerca de las creencias evaluativas de los demás respecto a alguien. Quien acepta esta meta creencia acepta que otros tienen una imagen como una creencia evaluativa sobre alguien. Desde este punto de vista, si la imagen se refiere a una creencia evaluativa que tienen individuos, es decir, se refiere a *lo que se dice* sobre alguien, la reputación se refiere a la creencia sobre *lo que se dice* sobre alguien (una creencia sobre cómo otros evalúan a alguien). Quien se forma una imagen (evaluador) lo hace porque la da por verdadera, considerando la información que tiene sobre alguien (el evaluado). Quien cree en la reputación sólo cree que existe una evaluación compartida sobre alguien y cuando la transmite sólo difunde la existencia de un rumor: *se dice que*. Así, la reputación se da por verdadera cuando se extiende. A nuestro parecer, la distinción de Conte y Paolucci es muy útil, sobre todo para explicar asuntos relevantes de la sociabilidad y el aprendizaje social, como, por ejemplo, cómo se difunde la reputación una vez creada y el grado de autonomía en la decisión de los individuos para aceptar creencias evaluativas sobre otros (y los problemas de decisión que pueden suponer las posibles incoherencias entre las creencias sobre otros basadas en la imagen y en la reputación). No obstante, consideramos que, más que distinguir entre imagen y reputación, aporta claridad distinguir, proponemos, entre reputación en base a la evaluación directa, reputación en base a la aceptación de la evaluación indirecta aceptada con evidencia y reputación como creencia sobre la evaluación indirecta sin evidencia. La primera es aquella formada desde la observación directa de la conducta pasada de otro, la segunda es formada desde la información entregada por otros, quienes, además de transmitirnos su creencia sobre *cómo es* otro, nos entregan sus razones para dar por cierta esta creencia, razones basadas en la información que ellos tienen desde la observación directa de la conducta de otro, que es el objeto de la reputación. Ambas corresponden a lo que los autores señalados denominan imagen como creencias evaluativas. Por su parte, la reputación con evaluación indirecta y aceptada sin evidencia se refiere a aquella que se transmite con la expresión *se dice que X es Y* o *me dijeron que X es Y* (la voz que está circulando es compartida, pero no la evaluación y quien la recibe, puede, a su vez, compartirla con otros) y que corresponde a lo que los autores en comento conceptualizan como reputación en tanto creencias sobre las creencias evaluativas de otros. En torno a nuestra distinción, los tres tipos

Ya planteado el concepto de reputación como una creencia, diremos también desde la teoría *DBO* que la reputación de *B* como creencia incide en las acciones que toma *A* con él cuando *A* y *B* están situados en una interacción estratégica. Así, en base a Hedström y Swedberg (1998), señalamos que las acciones que realiza *B* afectan las creencias que *A* tiene sobre *B* y en base a estas creencias sobre *B*, en base a su reputación, diremos, *A* tomará decisiones sobre las estrategias que desplegará en su interacción con *B*. A partir de la reputación como una creencia *A* pueden realizar inferencias (correctas o incorrectas) orientadas a predecir la conducta futura de *B*.

Este es precisamente, como veremos, el sentido en el que se analiza la reputación en la teoría de juegos: como una creencia de un jugador formada a partir de las jugadas previas del otro jugador. Milgrom y Robert (1993: 715) se refieren a la reputación como “La imagen que de un individuo o una organización se han formado los demás de acuerdo con su comportamiento en el pasado; constituye la base para predecir su comportamiento futuro”. Vega Redondo (2000: 232) señala que “(...) en cada momento del juego, la acción de cada jugador es anticipada (parcial o totalmente) por los demás en función de lo que podríamos concebir como su reputación; esto es, de su comportamiento pasado. Desde esta perspectiva, el uso del término “reputación” parece especialmente apropiado si el contexto considerado refleja un proceso de interacción repetida a través de un mismo juego básico (...)”.

Aquí queda clara la utilidad de la reputación para la decisión de un jugador respecto a cuál estrategia utilizar en juegos iterados considerando la jugada previa del otro jugador. Sin embargo, la reputación no es la conducta pasada, sino como señalamos, desde la conducta pasada el jugador tiene una creencia sobre *cómo juega* el otro jugador, lo que en definitiva es una creencia sobre las preferencias, estrategias y pagos del jugador, es decir sobre su *tipo*. Por ello, consideramos que es correcta la concepción de reputación que proponen Fudenberg y Tirole (1991: 367-394) como la creencia sobre el *tipo* de un jugador a partir de la información que se dispone sobre su comportamiento pasado en juegos iterados. En este mismo sentido, Sánchez-Cuenca (2004: 139) define la reputación, según ya presentamos, como una “creencia de los demás jugadores acerca del tipo de un jugador como consecuencia de las acciones que

---

de reputaciones, es decir, reputación en base a la evaluación directa, reputación en base a la aceptación de la evaluación indirecta aceptada con evidencia y reputación como creencia sobre la evaluación indirecta sin evidencia, son, finalmente, creencias sobre alguien o algo (un producto, por ejemplo) y todas sirven de guía para orientar la acción.



ha llevado a cabo hasta el momento ese jugador. Sólo tiene sentido en contextos de información incompleta en los que el juego se repite”.

La reputación, por tanto, sirve como guía para la decisión de *B* sobre si realizará o no intercambios con *A* (Tullock, 1997). Por su parte *A* gracias a su reputación puede afrontar los problemas de selección adversa y a partir de ello, son posibles los intercambios con *B* aún si los contratos no especifican todas las condiciones bajo las que se realizarán (Fudenberg y Levine, 1989), logrando así romper barreras de entrada y en consecuencia, ser seleccionado en un mercado y disponer de rentas reputacionales, siempre que estas sean superiores a los costes invertidos para forjar la reputación (Stiglitz, 2001). Si esto es así, se reducen los problemas de riesgo moral que afectan a *A* pues *B* tiene interés en mantener la buena reputación ganada y por ello, no tendrá incentivos en actuar en forma oportunista y es por ello que la reputación es puesta en valor como “guardián de los contratos” (Milgrom y Roberts, 1993). También, como veremos, la reputación es de utilidad para quien la posee para posicionarse en determinados mercados a partir de las creencias que, además de sus clientes, tienen sus competidores actuales y potenciales.

Si la conducta pasada o el desempeño pasado es evaluado como positivo y además, es consistente en el tiempo, es decir, el individuo siempre se conduce de la misma forma (Dixit, 2002; Rasmusen, 1996), como señalamos, se dice que un individuo tiene reputación de honesto, responsable, cumplidor, trabajador, duro, etc., según sea el caso. Además, si la información emitida *ex-ante* es consistente con la calidad observada *ex-post*, los productos o servicios ofrecidos son considerados de excelencia o de buena calidad. Un ejemplo al respecto es aportado por Kingston (2011), quien analiza el papel de los intermediadores de confianza, a los cuales hicimos referencia en el capítulo anterior. El autor señala que estos intermediadores, que llama “corredores”, solucionan el problema de ausencia de información entre quienes requieren establecer un intercambio pero no conocen a la otra parte. Los “corredores” hacen posible la cooperación entre desconocidos porque estos confían en él, lo que reduce el riesgo de incumplimiento entre los implicados en intercambios bilaterales, por ejemplo, en el sector inmobiliario, en el mercado laboral y el de seguros, en los que existe asimetría temporal e informacional.

Si el corredor tiene la creencia de que se encontrará en juegos repetidos con una o ambas partes que intermedia, tiene incentivos para labrarse una buena reputación de ser

intermediador de productos de calidad, lo que implica hacer conocida la información sobre su conducta pasada de ser alguien honesto y que “no engaña”, pues puede evidenciar que las transacciones en las que ha participado tuvieron buen resultado. Su capital en el mercado de la intermediación es su reputación porque gracias a ella podrá establecer relaciones fructíferas con los compradores y vendedores, quienes estarán dispuestos a realizar transacciones porque tienen la creencia de que quien los asiste tiene la capacidad de evaluar ex-ante la calidad de los productos que intermedia y además, ex-post puede garantizar el cumplimiento honesto de las partes.

Hasta aquí hemos indicado que la reputación es una creencia racional a partir de la cual un individuo toma decisiones sobre qué cursos de acción seguir en el marco de las interacciones estratégicas con el individuo sobre el cual tiene esa creencia. La reputación como creencia se forma a partir de la información y, específicamente, y tal como plantean los antes citados Conte y Paolucci (2002), la reputación es resultado de un proceso social de transmisión de información desde el cual surge, se propaga y cambia. Dicho esto ¿cuáles son las vías desde las que un individuo accede a información para formar esta creencia racional? A continuación abordamos esta cuestión.

#### **4.2. Vías de acceso a la información que forma la reputación como una creencia.**

Las vías desde las que los individuos acceden a la información en base a la cual forman la reputación como una creencia sobre otros son: a) la observación directa de la conducta pasada de otros (Abreu y Gul, 2000; Boix y Posner, 2001; Criado, 2003; Klein, 1997; Kreps 1990a; Pollock y Dugatkin, 1992; Tadelis, 2003a; Vega Redondo, 2000); b) la red social en la que un individuo está inserto (Greif, 1989); c) los reportes provistos por un tercero sobre el desempeño previo de un individuo; y d) marcas, garantías, credenciales y licencias (Miller, 1988) que orientan sobre la calidad de un bien o servicio en el contexto de mercados impersonales.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> Desde la distinción que trazamos entre reputación en base a la evaluación directa, reputación en base a la aceptación de la evaluación indirecta aceptada con evidencia y reputación como creencia sobre la evaluación indirecta sin evidencia, según el contenido de la información que opere, son formadas desde la red social en que está inserto un individuo, desde la información suministrada por una tercera parte y desde las marcas, licencias y garantías. Todas estas son, entonces, vías de acceso a información que pueden formar la reputación de los tipos señalados. Por su parte, claramente, la observación directa de la conducta pasada proporciona información que forma la reputación con evaluación directa.

A continuación revisamos cada una de estas vías de acceso a la información y desde los antecedentes expuestos será posible comprender mejor los elementos presentados en el concepto de reputación, especialmente los referidos a su formación y además, a su mantención, a través del denominado *efecto reputación*.

#### **4.2.1. Observación directa de la conducta pasada.**

La reputación es entre reputación con evaluación directa, reputación con evaluación indirecta y aceptada con evidencia y reputación con evaluación indirecta y aceptada sin evidencia concebida desde la teoría de juegos en el contexto de juegos repetidos con información asimétrica en los cuales los jugadores pueden observar la conducta pasada de su contraparte (Andersdon y Shikaro, 2008; Mailath y Samuelson, 2001, 2006). La reputación de *A* sólo puede formarse si los juegos se repiten ya sean con un jugador *B* o con *B*, *C* o *D*, con los que *A* tiene un contacto directo o indirecto. En relación a la observación directa la reputación es una creencia formada a partir de información sobre el comportamiento pasado de un individuo, es decir, en juegos repetidos se refiere a su forma de jugar en las partidas anteriores.

Además, dado que existe incertidumbre en la interacción estratégica entre los jugadores *B* y *A*, porque *B* no tiene suficiente información sobre el *tipo* de *A*, debe basarse en la información que dispone para, como se dijo, decidir cuáles estrategias seguir en el juego en que participa, considerando que desde ello se definen sus pagos futuros. Si no se dispone de información la reputación puede concebirse como una creencia sobre la probabilidad de distribución de varios *tipos* que el individuo en referencia puede ser en principio (Dasgupta, 1998). Luego de iniciado el juego *B* basa sus decisiones sobre sus estrategias anticipando las acciones de *A* desde la creencia que tiene sobre cómo actuará en las próximas jugadas, creencia que fue formada en base a la información de sus jugadas precedentes.

Dada la importancia que tiene para *A* su reputación procurará que sea conocida en forma clara y oportuna<sup>37</sup>. Este punto es ilustrado por Kreps (1995) con una empresa que tiene

---

<sup>37</sup> Ya David Hume, en su *Tratado sobre la naturaleza humana*, destacaba la relevancia de la reputación, asociada a la concreción de promesas, para favorecer la cooperación: “Lo que más contribuye a incrementar, después de la consistencia de esos sentimientos es el interés que tenemos por nuestra reputación, una vez que se ha establecido ya entre los hombres la opinión de que a la justicia y a la injusticia les acompaña mérito o demérito. Nada hay que nos toque más de cerca que nuestra reputación; pero nuestra reputación depende en grado sumo de nuestra conducta con relación a la propiedad ajena. Por esta razón, todo el que tenga interés en guardar las apariencias ante los demás o desee vivir en buena armonía entre los hombres, debe fijarse como regla inviolable el no verse inducido jamás por tentación alguna a violar estos principios, esenciales para un hombre de probidad y honor”

reputación de vender productos de buena calidad y espera que las expectativas de los clientes sobre los bienes que adquirirán sean consistentes con esta reputación. Si la empresa se interesa en ganar y fidelizar clientes, elaborará productos de buena calidad en un tiempo razonablemente próximo a la concreción de los nuevos negocios con ellos. En caso contrario, si la empresa no considera que sus acciones presentes condicionan su reputación y la demanda futura de sus bienes, valorará el corto plazo y no se esmerará en lograr una buena producción justo en el momento en que es necesario que así ocurra. Esto tendrá como resultado que su buena reputación previa no será conocida por los potenciales clientes o será conocida cuando ya es tarde y en consecuencia, los precios de sus productos vendidos serán inferiores a los esperados.

En el ejemplo anterior está implícita la idea de inversión en reputación. Para revisar en más detalle de qué se trata, revisamos ahora un trabajo de Overbye (2003) en el que desarrolla una explicación sobre por qué los votantes racionales y orientados al interés propio votan. Frente a la llamada “paradoja del no voto” este autor argumenta que los votantes asumen los costos que implica manifestar sus preferencias electorales en las urnas aún a pesar de la mínima incidencia que tienen en el resultado final agregado, debido a que tienen incentivos en crear y mantener una reputación de honestidad y cooperación. En un contexto de información asimétrica, al votar, un individuo envía señales para comunicar su *tipo*<sup>38</sup>, lo que le permite situarse mejor en ciertos contextos estratégicos frente a otros que forman creencias sobre sus preferencias<sup>39</sup>. En este marco, las señales son asociadas con la capacidad de un individuo de realizar acciones futuras, es decir, a partir de la información que contienen el receptor forma expectativas. La señal de votar implica un costo (a diferencia de la simple expresión de

---

(Hume, 2005: 672-673). En este mismo sentido Olsthoorn (2008) muestra que para autores clásicos de la teoría política como Cicerón, Locke, Hume y Smith, el forjar y mantener el honor, constituido a partir de la buena opinión o reconocimiento público de los otros, constituye una fuerte motivación para tener una buena conducta.

<sup>38</sup> El envío de señales opera como un mecanismo que permite a un agente afrontar los problemas de selección adversa que pueden afectar las posibilidades de ser seleccionado por un principal que, ante la asimetría de información, tiene incertidumbre sobre su verdadero *tipo*. Dado que el principal puede sólo conocer *ex-post* el *tipo* del agente, a éste le interesa que el primero tenga información *ex-ante* sobre sus atributos, para lo cual incurrirá en costos siempre que los beneficios que le reporta que el principal cuente con él sean mayores. Las señales se conciben, en este sentido, como la realización de una actividad que, por medio de la información que emite, permite crear o modificar las creencias del principal sobre el agente. Sobre esto volveremos más adelante.

<sup>39</sup> Un individuo tendrá incentivos en invertir en reputación a través del voto como una señal, si en el contexto en el que se inserta, el votar no afecta negativamente su reputación. En ciertos contextos, como el de las “subculturas antisistema” en las que los individuos tienen una gran desconfianza hacia los políticos o en donde es necesario evidenciar desinterés o neutralidad hacia la política, un individuo preferirá no votar (Overbye, 2003).

opiniones y actitudes políticas) que se compensa a partir de la reputación que se crea quien lo asume: el votar podría interpretarse como una evidencia de sus preferencias no egoístas en el ámbito privado y por su interés por lo público y el bien común, siendo considerado, por ello, como alguien confiable.

Otro ejemplo de inversión en reputación y de uso de señales creíbles para revelar el *tipo* es el de los mafiosos sicilianos. Según Gambetta (1991, 2007), los mafiosos para formar y mantener una reputación de ser competentes al suministrar el producto de la protección privada que ponen en el mercado, deben necesariamente mostrarse infalibles en sus capacidades, pues de lo contrario perderían su *buena fama*, no en forma gradual, si no de una sola vez. En un contexto en el que para un cliente su negocio o la propia vida dependen de la protección de un mafioso y en donde además existen otros mafiosos que ofrecen el mismo producto, la aparición de dudas respecto a la calidad del amparo demandado puede resultar desastrosa para la continuidad de la carrera de un *capo*.

Por esta razón, los mafiosos no escatiman esfuerzos en forjarse *un nombre*, destinando sus recursos, primero, para usar la violencia con fines que van desde la extorsión hasta el homicidio, lo que disuade a los posibles competidores a no entrar en el mercado, segundo, para dejar en claro que es fundamental para otros contar con su protección, tercero, para demostrar que es capaz de proteger sus propios asuntos (lo que incluye la exigencia de fidelidad y conducta irreprochable a sus parientes y a su *Familia*) y cuarto, para hacerse publicidad de generosidad expresada en padrinzgos desde lo que adquieren a su favor obligaciones de reciprocidad difusa en los receptores y además, muestras gratuitas de su poder y por ende, de su capacidad efectiva de ofrecer protección.

Quien es designado como sucesor de un jefe mafioso, para mantener el posicionamiento de la organización mafiosa que dirigirá, debe invertir fuertemente en reputación de ser efectivamente capaz de suministrar un buen producto, tal como lo hacía su predecesor. Esta es la manera que tiene un nuevo *Don* para preservar la reputación como el gran activo que tenía la *empresa* ahora a su cargo y en consecuencia, mantener la fidelidad de sus clientes y además, preservar el reconocimiento y la legitimidad de los miembros de su *Familia*, gracias a la cual fue designado para estar a su cabeza.

Entre los individuos que gozan de una buena reputación puede haber quienes no ofrezcan realmente un producto de calidad. También, individuos que no han construido aún su

reputación o que siendo mala, logran ocultarlo para obtener beneficios, pueden imitar señales para parecer del *tipo* de quienes realmente tienen buena reputación y ofrecen productos de calidad. En ambos casos, indirectamente explotan la buena reputación de otros porque en los mercados existe información asimétrica que juega en su favor. Esto ocurre sobre todo en aquellos mercados en los que se ofrecen productos inescrutables que por su naturaleza tienen atributos intangibles y su calidad es de difícil testeado en el momento en que un individuo decide si lo consume o no, pues sólo *ex-post* puede dilucidar si ha tomado una buena decisión o si ha sido timado.

En este contexto, este individuo tiene interés en determinar *ex-ante* la calidad del bien que pretende consumir. Si existiera información completa simplemente optaría por el producto de calidad ofrecido y desearía el producto cuyo consumo no es útil para él. Pero, al disponer sólo de información parcial, busca guiarse por la reputación de los oferentes. Como respuesta estratégica un *oferente verdadero*, es decir, que pone a disposición efectivamente un buen producto, tiene incentivos para distinguirse de los *oferentes falsos* antes mencionados a través de etiquetas simbólicas como objetos y nombres que deben ser identificables, memorizables y además, difíciles de falsificar, al ser costosa su formación. Todo esto hace posible que los objetos y nombres constituyan señales creíbles<sup>40</sup> (Gambetta, 1994).

Esta lógica de la situación caracterizada por la incertidumbre sobre la calidad de un producto debido a la información asimétrica, que es habitual en el mundo de la mafia, es modelada por Smith y Varese (2003) como un juego en el cual un empresario debe decidir si paga o no paga por protección privada a un extorsionador que requiere el dinero bajo amenaza de castigarlo si no es satisfecha su demanda. El empresario no conoce el verdadero *tipo* del mafioso: si es un mafioso verdadero o un impostor. Por esta razón, no tiene certeza de si efectivamente será castigado o no castigado al rechazar pagar. Por su parte, ambos *tipos* de extorsionadores, el mafioso verdadero y el impostor, deben decidir si solicitan o no dinero. Si

---

<sup>40</sup> Además de la creación y mantenimiento de la reputación a partir del envío de señales y de renunciar al oportunismo a fin de obtener ganancias mayores en un marco de interacciones repetidas, la reputación puede ser creada en forma inintencionada a partir de la posesión de ciertos rasgos asociados a un *tipo*. Por ejemplo, la forma de hablar o la reserva ha permitido que se creen mitos en torno a ciertos mafiosos, de los que se cree que tienen poder y capacidad de ejercer la violencia. Como se considera un activo valioso, quien se ha granjeado esta reputación tiene incentivos en mantenerla y gozar de los beneficios derivados de la publicidad que otros hacen de él como un gran mafioso, publicidad que en un comienzo fue de bajo costo.

el impostor lo hace y debe ejercer un castigo, corre el riesgo de ser descubierto por el mafioso verdadero y por la organización a la que este pertenece y si el mafioso auténtico ejerce la violencia, arriesga ser capturado y procesado, dada la alta presencia policial.

En este marco estratégico, en la primera jugada se producen tres pautas de conducta definidas por las creencias de los jugadores, que se traducen básicamente en la probabilidad atribuida por el empresario al *tipo* del extorsionador y a la probabilidad que los extorsionadores estiman sobre el nivel de presencia policial. En la primera pauta, sólo el mafioso auténtico demanda dinero al empresario, quien rehúsa pagar y el uso de la violencia para castigar se produce cuando la presencia policial es baja. En la segunda, los dos *tipos* de mafiosos demandan dinero y el empresario, al actuar miopeamente, siempre paga. En la tercera, el mafioso auténtico siempre demanda, el impostor lo hace algunas veces y el empresario paga sólo en algunas ocasiones, lo que es correspondido con violencia de parte del mafioso auténtico. Si el juego se repite y considerando que el empresario paga cuando cree que el extorsionador es un mafioso auténtico, el extorsionador tiene incentivos en construir una reputación de ser un mafioso genuino enviando señales, primero, de que está dispuesto a demandar dinero y segundo, que hará efectivo el castigo si su petición no es acogida. El impostor podría invertir en reputación en torno a la segunda y tercer pauta y el mafioso auténtico en las tres.

El empresario tiene interés en conocer el verdadero *tipo* de sus extorsionadores y las posibilidades de hacerlo están dadas por los filtros que significan la decisión de los extorsionadores de demandar dinero y de castigar. En el primer período, en la lógica de la segunda pauta, por el hecho de pagar no puede filtrar, porque no puede distinguir al extorsionador que realmente aplica el castigo. Sí puede filtrar y generar aprendizajes en el marco de la primera y tercera pauta. El impostor invertirá en reputación en la tercera pauta si la posibilidad de ser detectado por la policía y por los mafiosos es baja, por lo que sólo el mafioso auténtico finalmente castigará, lo que constituye una señal costosa, pero a los ojos del emprendedor será considerado como el mafioso verdadero, por lo que tiene incentivos en asumir los costos pues el empresario sólo está dispuesto a pagar ante sus demandas. En este escenario se produce un equilibrio estable en el que el empresario siempre paga y el mafioso real nunca castiga, la violencia desaparece y la mafia permanece.

La explicación desarrollada en la teoría de juegos repetidos con información incompleta en torno al *efecto reputación* permite explicar por qué para un individuo es racional invertir en reputación, es decir, asumir costos expresados, por ejemplo, en mantener una buena conducta en el corto plazo, incluso en ausencia de mecanismos explícitos para el cumplimiento de compromisos, si esto le reporta mejores pagos a largo plazo, específicamente, cuando el juego es lo suficientemente largo como para obtener beneficios de las futuras jugadas o si es paciente, es decir, si su tipo de descuento es menor al de otros jugadores. Varios ejemplos para ilustrar lo anterior se refieren a los aportes de destacados economistas a partir del trabajo de Selten (1978) con su *paradoja de la cadena de almacenes*. Este economista premiado con el Nobel en 1994, presenta el caso de una cadena comercial que está presente en varios mercados en distintos períodos de tiempo y de varias empresas que serían potenciales competidores, pues están interesadas en participar a partir de un período de tiempo en uno de ellos. Las empresas deben decidir sucesivamente si entran o no a un mercado en un período de tiempo determinado y la cadena comercial debe optar entre luchar contra el competidor entrante (depredar) o compartir el mercado con él (convivir). Si la cadena comercial es un jugador de largo plazo y cada competidor es un jugador de corto plazo, en un juego repetido en forma finita el único equilibrio perfecto en subjuegos es entrar-compartir. La estrategia de cada jugador es la mejor respuesta a la del otro en el juego completo y en cada uno de sus subjuegos.

Esto se explica por qué la cadena comercial prefiere compartir el mercado a luchar y el competidor prefiere entrar al mercado si es posible compartir efectivamente el mercado, es decir, prefiere evitar que la cadena comercial presente oposición. Selten supone que ambos jugadores disponen de información completa y perfecta y por ello saben que el otro *es débil*. Considerando las preferencias de cada uno, el competidor entra en el mercado en la última partida del juego y la cadena comercial comparte el mercado. Por inducción hacia atrás se determina que en cada una de las partidas anteriores y hasta llegar a la primera, se produce este mismo equilibrio. Este resultado presenta una paradoja, pues es contraintuitivo a la idea de que la cadena comercial debería luchar contra el primer competidor, evitando que éste entre en un mercado específico y así se labra una reputación que disuade al resto de los competidores, quienes observando su comportamiento prefieren no entrar en el futuro en otros mercados en los que la cadena que *es depredadora* está presente.



Milgrom y Roberts (1982) y Kreps y Wilson (1982) encuentran resultados ajustados a esta última idea y por tanto, diferentes a los de Selten. Específicamente, estos autores introducen en sus modelos una pequeña dosis de información incompleta: el competidor entrante no tiene certeza acerca de los pagos de la cadena comercial. En sus modelos se considera a los jugadores como un continuo de posibles *tipos* con diferentes estructuras de pago para cada *tipo*. En este marco, la cadena comercial puede considerar la posibilidad de que sus oponentes sean *irracionales* en el sentido en que las estrategias utilizadas no maximizan su función de utilidad. La cadena comercial puede aparentar que es irracional y que está dispuesta a luchar, reaccionando destructivamente frente a un competidor que pretende entrar al mercado que ocupa, aunque esto le reporte altos costos. Si el verdadero *tipo* de la cadena comercial es la de *dura*, al considerar pagos más altos por luchar y obtener el monopolio del mercado que por compartirlo, siempre preferirá luchar ante la entrada de un competidor aunque crea que este también es *duro*.

Así, en la primera jugada con un competidor entrante escogerá luchar, lo que será interpretado por el oponente del momento y por los potenciales competidores en otros mercados como una señal sobre sus preferencias y próximas elecciones. Los competidores que han atribuido una probabilidad inicial de que la cadena comercial tenga unos pagos correspondientes a un tipo *duro* revisan y confirman esta creencia al observar su forma de jugar. La historia de los movimientos previos observados entrega información que hace que las creencias del competidor entrante sean consistentes con las estrategias de la cadena comercial, que se habrá labrado así una reputación de *dura* que le servirá para disuadir a sus competidores, quienes finalmente elegirán no entrar en los nuevos mercados en los que la cadena ejerce el monopolio. En definitiva, en estos modelos el equilibrio secuencial es luchar-no entrar, generado a partir de las creencias que cada jugador tiene en relación a las conductas del otro, las que son consistentes con las elecciones que realizan.

En estos modelos cuando el horizonte temporal es suficientemente largo, un jugador asume costos de corto plazo a fin de invertir en reputación que le traiga beneficios a largo plazo. En términos de Milgrom y Roberts (1982), el valor de la reputación se incrementa con la frecuencia con la cual puede ser usada obteniendo ganancias. Para un jugador es importante mantener este activo una vez construido y en el ejemplo anterior, la cadena comercial siempre debería luchar contra cada entrante para mantener su reputación de *duro*. Esto significaría que

el costo de mantener la reputación puede ser alto y por este motivo, una estrategia predatoria parecería irracional. Sin embargo, como se ha ilustrado, si los competidores entrantes consideran que la reputación de *dura* de la cadena comercial es creíble, en el sentido de que es beneficioso *ex-post* actuar de forma depredadora manteniendo el monopolio, y por ello desisten de entrar y luchar para mantenerse en el mercado, no será necesario luchar cada vez con cada potencial competidor, pues lo que en definitiva será beneficioso *ex-post* es tener la apariencia de que siempre lo hará.

En una variación de los modelos de los autores señalados, Fudenberg y Levine (1990) utilizan el concepto de *compromiso creíble de reputación* para indicar que la expectativa generada por la distribución a priori de los *tipos* de la cadena comercial o por la señal que envía la cadena comercial al jugar *duro* ante un competidor en un mercado, expectativas en que ambos casos trae ganancias al disuadir a los competidores, fuerza a la cadena comercial a seguir estrategias que sean coherentes con estas expectativas basadas en la reputación que se ha ganado. Es decir, si un jugador tiene la reputación de *duro* y pretende lograr ganancias en el largo plazo, debe siempre optar por la estrategia de jugar *duro*. Para demostrarlo, los autores proponen un juego en el cada competidor de la cadena comercial, además de ser potencialmente del tipo *duro* o *débil*, es de tamaño pequeño, mediano o grande y este último atributo es de conocimiento común. Si la cadena comercial disputa la entrada de los competidores pequeños y medianos pero se adapta y permite la entrada de un competidor grande, por este hecho revela su *tipo* de *débil* y pierde su reputación de *duro*.

La idea de *compromiso creíble de reputación* está presente en forma implícita en el análisis de las relaciones de empleo desarrollado por Herbert Simon (1951), quien examina la situación en la que *A* contrata a *B* y los arreglos sobre las tareas específicas a realizar por *B* quedan por definir a posteriori y serán indicadas por *A*, según los requerimientos del momento y aceptadas por *B* en el marco de los salarios que recibe. En el contexto de este contrato abierto y en el que la capacidad negociadora de *B* es reducida, *A* podría explotarlo exigiéndole que realice tareas más allá de lo necesario. Simon postula que esto no ocurre porque *A* tiene interés en cuidar su reputación y si se ha comprometido *ex-ante* con *B* en proporcionarle buenas condiciones laborales, procurará que este compromiso sea creíble, pues de lo contrario se ganaría una reputación de mal empleador que lo perjudicará dada la dificultad que tendrá de

contratar nuevos empleados, los que podrá atraer por medio de salarios superiores a los que pagaría en otras condiciones.

Kreps (1990b) propone que en las relaciones jerárquicas donde las relaciones contractuales están mediadas por contratos que son incompletos debido a que existen contingencias no consideradas, es posible el cumplimiento de compromisos porque existe una cultura corporativa concebida como principios generales que aplican las partes, que indican cómo jugar y que producen expectativas correlacionadas que conducen a la selección un equilibrio cooperativo. Esto permite a los superiores jerárquicos en una organización, además de promover resultados eficientes, crear, y luego de repetido el juego, mantener la reputación de que en la organización se ejercerá la autoridad de acuerdo a los principios que han comunicado a sus subordinados.

La reputación además de favorecer las ganancias de una de las partes en competencia según los ejemplos presentados, también favorece la existencia de resultados cooperativos que benefician a ambas partes involucradas en juegos estratégicos. Kreps, Milgrom, Roberts y Wilson (1982) demuestran que esto es posible en el marco de dilemas de prisionero repetidos en forma finita lo suficientemente largos y en los que existe información incompleta acerca de los pagos en ambas partes. En la misma lógica de los modelos propuestos por estos autores para resolver la *paradoja de Selten*, pero incluyendo la variación específica de que todos los jugadores son de largo plazo, se asume que estos consideran la posibilidad de que sus contrapartes son de un *tipo* determinado, en este caso, que son irracionales al jugar *Tit-for-Tat* y por ello, además, pueden aparentar ante el otro que juegan de esa forma.

Esta estrategia es considerada irracional o *loca*, pues dado que el juego es finito, por inducción hacia atrás la estrategia racional sería comenzar no cooperando desde al inicio del juego. La cooperación mutua es un equilibrio secuencial producto de la consideración de cada jugador de que *Tit-for-Tat* es su mejor estrategia dadas sus creencias sobre la evolución del juego. Cada jugador infiere que el responder a la cooperación con cooperación es la estrategia utilizada por el otro y por ello, para lograr más ganancias a lo largo del juego, es más rentable cooperar. Además, cada jugador prefiere cooperar y de esta forma labrarse la reputación de cooperador. En definitiva, es la reputación de cooperador la que hace posible la estabilidad de *Tit-for-Tat* y las ganancias para los jugadores que optan por esta estrategia.

También Axelrod llega a conclusiones similares en base a los resultados presentados en su *La evolución de la cooperación* (1996). Para este politólogo, si la sombra del futuro para un jugador es lo suficientemente larga y le conviene cooperar y que le reciprocuen, tiene interés en que el otro tenga la creencia de que utilizará *Tit-for-Tat*, que, por lo demás, tiene como ventaja que es fácil de reconocer. Un jugador, al contar con la reputación de utilizar esta estrategia accede a beneficios de largo plazo derivados de las ganancias de su cooperación, que es inducida considerando las pérdidas por la no reciprocidad del otro jugador si esta no se produce<sup>41</sup>.

Bowles y Gintis (2008a) postulan que la estrategia *Tit-for-Tat* es posible en interacciones descentralizadas repetidas entre varios jugadores si cada uno de ellos tiene claridad respecto a quienes han cooperado y quienes no lo han hecho en el período previo, lo que produce que todos tengan incentivos para mantener un reputación de ser cooperadores. En este marco, la reciprocidad sustenta la cooperación: *A* mantiene su buena reputación si ha cooperado con *B* en el período anterior, la daña si no ha cooperado con *B* que tiene buena reputación al haber cooperado previamente y finalmente, no la afecta si no coopera con *B* si este no ha sido recíproco con él.<sup>42</sup>

Otro ejemplo del *efecto reputación* es el presentado en el modelo desarrollado por Ely y Välimäki (2003), quienes analizan las interacciones entre mecánicos reparadores de coches y

---

<sup>41</sup> En esta lógica, para Axelrod (1986) la reputación como una creencia constituye un mecanismo que permite la promoción (emergencia y estabilidad) de las normas sociales. En un contexto determinado, el cumplir una promesa o ser recíproco puede ser una señal sobre el *buen tipo* de un individuo, quien será premiado por ese comportamiento. Los individuos pueden observar que este comportamiento es sancionado positivamente y que en caso contrario existirá un castigo y por ello, adoptarán comportamientos apegados a un *buen tipo* tratando de labrarse así una reputación y además, utilizarán la señal del *buen tipo* para obtener información de otros. En consecuencia, actuar de una forma que es premiada y asociada a un *buen tipo común* pasa a ser una norma social, un “debería” y la ausencia en un individuo de la señal común que indica ese *tipo común* es considerada una falta a esa norma social. Cuando un jugador no es recíproco y en general, cuando no cumple una norma social, envía una señal acerca de su *tipo*, lo que puede arruinar su reputación y en el futuro otro u otros jugadores realizarán una inferencia de que dado su comportamiento pasado debe ser castigado y es riesgoso cooperar con él o es posible hacerlo sólo por medio de altos costes de transacción.

<sup>42</sup> También los estudios sobre reciprocidad indirecta se basan en la relevancia de la observación de la conducta, expresada en la ayuda entregada a otros, para la formación de una *buena reputación*, lo que favorece la emergencia de conductas prosociales como condición necesaria para la cooperación (Charness, Du y Yang, 2011). En este tipo de estudios, a nuestro parecer, la reputación es concebida finalmente, y tal como lo hemos propuesto, es conformada en base a la información sobre la conducta pasada, sobre cómo juega alguien en rondas previas del juego. La información puede ser más o menos completa, basada en la experiencia directa con otra persona o desde información sobre la experiencia de otros con esa persona o desde la observación directa de la interacción entre esa persona y otro, pero, en cualquier caso, esa información puede ser la base de la generación y evolución de la cooperación (Bolton, Katok y Ockenfels (2005).

sus clientes. Los primeros, como agentes, son jugadores de largo plazo, pues se relacionan con sus clientes en repetidas ocasiones, correspondientes a todas las veces en que revisa sus coches. Los segundos, como principales, son jugadores de corto plazo porque cada uno de ellos se vincula con el principal sólo en una ocasión (una sola contratación), que es en la que requiere sus servicios. Debido a que en los intercambios con cada uno de sus clientes existe información asimétrica, el reparador de coches podría actuar en forma oportunista, pero teniendo en cuenta que la calidad y honestidad de su desempeño será conocida por cada uno de sus clientes y esta información (la historia pública de las reparaciones previas) se transmitirá de tal forma que todos se enteran sobre su *tipo*, finalmente y producto de esta externalidad informativa, tiene incentivos para evitar una mala reputación a largo plazo y de esta forma, lograr tener más ganancias al tener siempre clientes nuevos.

Considerando que los principales no conocen el verdadero *tipo* de su agente, este tiene incentivos en diferenciarse de un *mal tipo* que prefiere sacar provecho desde un diagnóstico falso en el que puede, por ejemplo, recomendar la reposición de piezas costosas, lo que además implica muchas horas de servicio de garaje. El principal como jugador de largo plazo tiene este mismo interés cuando cada uno de sus agentes es también de largo plazo, es decir, cuando repara su coche siempre con el mismo mecánico, pues al tener preferencias de un *buen tipo*, logrará la fidelidad a cada uno de sus clientes.<sup>43</sup>

En este sentido, ante el problema de la selección adversa un empleador puede guiarse por la reputación de un empleado para formarse expectativas sobre la calidad de su desempeño y es por esta razón que el empleado tiene incentivos para tener un sostenido buen desempeño en un empleo, ya sea para mantenerlo o para tener la posibilidad de ser seleccionado en uno nuevo (Bentley y Malcomson, 1988).

De acuerdo a los ejemplos presentados, si un jugador está inserto en juegos lo suficientemente largos, tendrá incentivos en cuidar una buena reputación debido a que le

---

<sup>43</sup> Sin embargo, puede ocurrir que al querer diferenciarse de un *mal tipo* que habitualmente recomienda costosas reparaciones, un mecánico con el fin de eliminar sospechas y atraer clientes, entregue diagnósticos que se diferencien de esa recomendación, a pesar de que efectivamente sea necesaria. Desde esta perspectiva serían de un *mal tipo* los mecánicos que sugieren e implementan una reparación diferente al estado que presenta el coche. Aquí tendríamos el caso del mecánico oportunista, que, como señalamos, puede optar por una costosa reparación frente a un coche que sólo necesita ajustes menores y además, al mecánico que pretende diferenciarse del *mal tipo* oportunista.

reporta más beneficios cumplir compromisos que ser oportunista y lograr réditos en el corto plazo. Si un jugador tiene la posibilidad de interactuar muchas veces con otro o con otros y en cada ocasión en que coopera obtiene 1 y si no coopera logra 2, pero al hacerlo la otra parte decidirá no involucrarse con él en una nueva ronda, para el jugador será mejor cooperar, porque, por ejemplo, en un momento determinado de interacciones cooperativa logrará 20, que es un pago mayor a 4 que lograría si hubiese perjudicado a la contraparte en la segunda ronda. Por esta razón, el jugador se interesa en cultivar y mantener la reputación de ser siempre cooperador, pues se interesa en sus pagos futuros.

#### **4.2.2. La red social en la que está inserto un individuo.**

Los individuos también pueden acceder a información desde la cual consideran la reputación de otros a través de los vínculos que tienen en contextos determinados. Uno o varios integrantes de la red observan directamente la conducta pasada de otro integrante y esta información es transmitida al interior de la estructura reticular como subproducto de otras actividades (Craik, 2009). La idea fundamental que desarrollaremos a continuación es que los vínculos sociales tienen implicaciones para la formación y evolución de la reputación.

La transmisión de información a partir de las redes sociales y su incidencia en la reputación ha sido analizada desde la nueva economía institucional, específicamente, desde el análisis histórico institucional comparativo desarrollado por Avner Greif, quien estudia el papel del *efecto reputación* en el fortalecimiento de instituciones informales que promueven el autocumplimiento de compromisos, reduciendo costes de transacción y favoreciendo, por ello, la consolidación y extensión de mercados. Combinando la teoría de juegos con la historia económica, este economista realizó estudios de casos en los que ilustra cómo la reputación favoreció la existencia de intercambios impersonales realizados por comerciantes magrebíes durante la baja edad media en el mediterráneo. Estos comerciantes operaban a partir de relaciones de agencia en las cuales en unas ocasiones actuaban como agentes y en otras como principales, participando en operaciones comerciales caracterizadas por la distancia geográfica (transportando e intercambiando mercancías a larga distancia) y temporal (los resultados de las operaciones serían evidentes después de realizados los acuerdos contractuales).

Este contexto propicia, como hemos visto, el oportunismo de los agentes, lo que se traduce en un resultado subóptimo para los principales. Sin embargo, esto no se produjo en los

casos estudiados debido a que cada uno de los comerciantes pertenecía a una “coalición”, que operaba como una institución informal que constreñía las decisiones de sus integrantes a través de una regla del juego particular: un contrato implícito de castigo multilateral. Los mercaderes integraban “la coalición”, que se puede concebir como una red con reglas del juego que prescribían que sólo se podían contratar como agentes a otros miembros de la “coalición” y en complemento, quienes no eran miembros no podían contratar los servicios de un miembro. Si uno de los comerciantes pertenecientes a una “coalición” actuaba en forma oportunista se afectaban las relaciones comerciales no sólo con el principal dañado si no con todos los miembros de la “coalición” quienes, al tener información sobre su conducta, dejarían de contratarle en el futuro. De esta forma, la reputación del comerciante se veía erosionada antes todos sus pares, lo que afectaba sus intereses en el largo plazo (Greif, 1989, 1991, 1994).

La reputación que permitía superar problemas de coordinación y evitar resultados subóptimos estaba anclada en la racionalidad de los integrantes de la “coalición”. Para un agente la decisión óptima era cumplir con sus obligaciones contractuales y gracias a ello mantener su buena reputación de cumplir con los compromisos realizados *ex-ante* de ser honestos *ex-post*.<sup>44</sup> Esto les permitiría seguir perteneciendo a la “coalición” y recibir ganancias a largo plazo producto de nuevas contrataciones. Además, considerando el contrato implícito existente, tenía la expectativa de que si era deshonesto al actuar como principal, su respectivo agente podía ser deshonesto con él, sin recibir por este hecho represalias del resto de los comerciantes de la “coalición”. Los principales, por su parte, tenían incentivos para no contratar agentes con mala reputación basados en la creencia de que éstos, al ser de nuevo

---

<sup>44</sup> Como una ilustración de la importancia de la reputación como un activo de los mercaderes, Milgrom y Roberts (1993: 302-303) citan el siguiente pasaje de *Lectures on Justice, Police, Revenues, and Arms*, de Adam Smith: “De todos los pueblos europeos, el holandés, el más comercial, es el más respetuoso con la palabra empeñada. El inglés lo es más que el escocés, aunque bastante menos que el holandés, y en las regiones más remotas de este país (la gente) lo es mucho menos que en las zonas comerciales. No todo ello debe ser imputado al carácter nacional, como pretenden algunos; no hay ninguna razón natural para que un inglés o un escocés no fueran tan puntillosos como un holandés en el cumplimiento de los acuerdos. Ello es mucho más reductible al propio interés, ese principio general que regula las acciones de todo hombre, que conduce a los hombres a actuar de manera cierta en vista de ventajas, y que está tan profundamente implantado en un inglés como en un holandés. Un comerciante teme perder su reputación y es escrupuloso en la observación de sus compromisos. Cuando una persona hace quizá veinte contratos al día, no puede ganar tanto en el empeño de imponerse a sus vecinos como lo que le haría perder la simple apariencia de un engaño. Cuando la gente trata raramente entre sí, encontramos en ella una cierta disposición al engaño, puesto que puede ganar más por una treta ingeniosa que lo que puede perder por el daño que éste causara a su reputación.”

contratados, serían deshonestos con sus futuros principales, pues ya no arriesgaban su reputación, por lo que sus pérdidas en ese sentido serían menores.

Por esta razón, si estos agentes eran contratados, los principales debían incurrir en costos altos (expresados en salarios de eficiencia) para alinear sus intereses con los suyos como mandantes, lo que significaría reducir sus ganancias. En consecuencia, la mejor estrategia de un principal era no contratar agentes deshonestos y contratar a aquellos con buena reputación, lo que reportaba réditos para él y para el resto de los principales, porque todos lograban una prima de capital al aumentar sus rendimientos de capital. Estos equilibrios se mantenían en las interacciones repetidas entre los mercaderes y es por ello que la “coalición” constituyó una red que operó como una institución informal de autocumplimiento y exigibilidad colectiva de contratos (Greif, 1993, 1996).

La reputación de los comerciantes operaba en forma multilateral y era de conocimiento de todos los comerciantes de la coalición que cada uno de ellos establecía una relación entre los comportamientos comerciales pasados y las recompensas económicas futuras. Se superaban así las limitaciones de las relaciones principal-agente bilaterales en las cuales el principal directamente afectado por un agente deshonesto que actuó en su perjuicio (debido a que los mecanismos de control bilateral como la monitorización no fueron efectivos en intercambios que tenían la estructura de un dilema del prisionero de una sola ronda) tomaba represalias y sólo él tomaba resguardos para no contratarlo, lo que perjudicaría a los otros comerciantes de la coalición, que al momento de actuar como principales no dispondrían de la información sobre el desempeño de un agente y sobre su verdadero *tipo* oportunista. En definitiva, el mecanismo de reputación multilateral era más eficiente y rentable en las relaciones agencia entre los mercaderes de la coalición (Greif, 1997c).

En ciertos contextos, la información asimétrica sumada a la lenta transmisión de la información y a la posibilidad de ocurrencia de interpretaciones erróneas sobre la conducta de los agentes limitaba los efectos de la reputación multilateral descentralizada y aumentaba los incentivos de los mercaderes para actuar en forma oportunista. Por ello, para hacer efectivo el autocumplimiento de compromisos contractuales era necesario reforzar su efecto a través de instituciones formales que proporcionaran información sobre las conductas pasadas de los mercaderes y que coordinaran expectativas y sanciones.



Una de ellas eran las asociaciones comerciales expresadas en el Gremio Mercantil que operaba en las relaciones comerciales entre las ciudades-Estado italianas y en el *Kontor*, unidad básica de organización entre los comerciantes provenientes de las ciudades que integraban la liga Hanseática alemana (Greif, 1992, 1997b; Greif, Milgrom y Weingast, 1994). La otra era el Sistema de Responsabilidad Comunitaria de las comunidades medievales autoorganizadas (Greif, 1997a, 2002). Ambas facilitaron los intercambios anónimos o impersonales intercomunidades, es decir, entre miembros de distintas comunidades que no se conocían entre sí, reduciendo costes de transacción y expandiendo los mercados. El Gremio Mercantil permitía proteger los intereses de sus mercaderes a través de embargos comerciales coordinados que constituían amenazas creíbles de sanción colectiva que obligaban a los gobernantes a tomar los resguardos para proteger los intereses de los comerciantes extranjeros y además, generaba los incentivos coaccionado a través de amenaza de exclusión para que los comerciantes efectivamente participaran en los embargos.

El Sistema de Responsabilidad Comunitaria reducía el oportunismo de los comerciantes pertenecientes a una comunidad en sus transacciones con sus pares de otras comunidades en operaciones que podían no ser repetidas. Cada uno de los comerciantes era responsable por la actuación deshonesto de los comerciantes de su comunidad y debía responder con sus bienes, si era requerido, por los perjuicios causados por éstos. Por ejemplo, si un comerciante no pagaba sus deudas en una feria, la corte local podía compensar a la parte dañada confiscando en su favor bienes de comerciantes de la comunidad del deudor que participasen en esa feria (Greif, 2004).

El Sistema de Responsabilidad Comunitaria, además de reforzar el papel de la reputación en el cumplimiento de los compromisos, permitía cuidar la reputación de la comunidad (Greif, 2005). En una situación en la cual comerciantes de lugares distantes, requirieran de los servicios de alguno de los comerciantes de una comunidad determinada al que no conocían, podrían, para afrontar problemas de selección adversa, guiarse por la reputación colectiva de esa comunidad, la que indicaba, por ejemplo, que en esa comunidad sus integrantes eran honestos y responsables. Por ello, los miembros de la comunidad tenían incentivos en mantener la buena reputación comunitaria, tomando resguardo ante el problema del *free-rider* que producía al tener ésta el carácter de un bien público: un comerciante

oportunista podía beneficiarse de ella sin incurrir en los costos de su producción y sostenimiento.

Esta idea de reputación comunitaria se basa en la reputación colectiva planteada por Tirole (1996) y entendida como la agregación de las reputaciones individuales de quienes conforman un colectivo. En este marco, la buena reputación de un grupo o de una organización depende la buena reputación de sus integrantes y en el sentido contrario, si uno de ellos tiene comportamientos que afectan su reputación, esto además afecta la reputación de sus pares. Además, si la reputación colectiva trae beneficios a cada una de las partes integrantes, éstas tienen incentivos para cuidar sus propias reputaciones, lo que produce que se mantenga la buena reputación grupal. El mecanismo explicativo es que la observación de la conducta de un individuo revela información sobre su *tipo*, lo que induce a tener la creencia de que los otros miembros del grupo tienen un *tipo* y conductas similares. Por esta razón, los integrantes de un grupo tienen incentivos para resguardar la reputación colectiva, para lo cual son condiciones necesarias, primero, que las conductas pasadas sean observadas y segundo, que existan sanciones, por ejemplo, la exclusión del infractor hecha por los clientes o por el mismo grupo que integra, si estas han afectado las reputaciones, y por tanto, los intereses del colectivo.

En el análisis de Tirole y también en el de Greif, los jugadores pueden observar las conductas previas y por lo tanto, logran obtener información sobre el *tipo* de los jugadores y aplicar sanciones cuando es necesario. Rodríguez y Valenzuela (2007) estudian la posibilidad de surgimiento y mantención de la reputación grupal y concluyen que esto no es posible si se modifica la condición antes señalada y se establece el supuesto de que jugadores racionales y auto-interesados no tienen la capacidad de observar la historia completa de jugadas previas del juego. Para ello, elaboran un juego de reputación grupal compuesto por un subjuego de la confianza y por un subjuego de la presión social. El primer juego tiene la estructura antes propuesta por Kreps y Dasgupta, según la cual un depositador de confianza decide si confía o no en un receptor de la confianza y si ocurre lo último, este decide si honra o no la confianza depositada en él. En el segundo juego los jugadores deciden si monitorean o no las acciones de los depositarios de la confianza y si deciden monitorear deben además determinar si aplican castigos si el depositario de la confianza no ha honrado la confianza.

Bajo el supuesto antes indicado, en cuyo marco los jugadores no pueden comprometerse creíblemente a seguir las estrategias que conduzcan a un óptimo de Pareto, es decir, honrar la confianza y monitorear, el equilibrio del juego es no honrar la confianza-no supervisar a los otros jugadores, por lo cual, la reputación grupal no es sustentable. Un resultado diferente se produce al modificar el *tipo* de una proporción de la población de jugadores integrantes de la comunidad: además de quienes están motivados por el interés propio (el tradicional *homo economicus* que participa en el juego anterior), se incluye una proporción de reciprocadores fuertes (*homo reciprocans*, siguiendo la propuesta de Bowles y Gintis), que tienen como primera preferencia honrar la confianza y sancionar a los que no lo han hecho, lo que constituye, como se verá, una condición fundamental para la creación y mantención de la reputación del grupo.

A pesar de que los reciprocadores fuertes no pueden observar el *tipo* de los depositarios de la confianza (si son auto-interesados o reciprocadores fuertes), estos últimos, que son del *tipo* auto-interesados, honrarán la confianza depositada en ellos si la proporción de reciprocadores fuertes hace que el no honrar la confianza no resulte rentable. Considerando que para todos los depositarios de la confianza la estrategia óptima es confiar, el resultado será la confianza completa (todos confían) y perfecta (todos honran la confianza). Si esto ocurre, el grupo es considerado confiable, entendiendo la confiabilidad, como veremos, relacionada con la probabilidad de que los receptores de la confianza respondan honrando la confianza depositada en ellos, y por ello, su reputación será buena. Por el contrario, si la proporción de reciprocadores fuertes no es la suficiente, a pesar de que todos decidan confiar (confianza completa), existirá una proporción de jugadores que no honrará la confianza (confianza imperfecta). Finalmente, en el peor de los casos, si la proporción de reciprocadores fuertes no genera incentivos para depositar la confianza e incita a los jugadores auto-interesados a traicionar la confianza, esto traerá como resultado la desconfianza y la mala reputación grupal.

Como hemos visto, la introducción de una proporción de jugadores motivados para confiar y sancionar a los que no honren la confianza es una solución al problema de la creación y mantención de la reputación colectiva cuando la historia de decisiones del juego no puede ser completamente observada por los jugadores dispuestos a ejercer control social. En el caso de los modelos de reputación colectiva de Greif y Tirole, para superar este problema del *free-rider* es necesaria, como se dijo, la existencia de sanciones que induzcan a

los integrantes de una comunidad hacia comportamientos honestos y responsables y para que las sanciones que hacen posible la efectividad de las normas operen, es preciso que quienes administran las sanciones colectivas cuenten con la información necesaria sobre la conducta pasada de los agentes cuestionados, es decir, se requiere que las conductas pasadas sean observables (Kandori, 1992).

Esta idea está a la base del tratamiento que hace la teoría del capital social sobre las redes como estructuras informales de gobernanza que reducen costes de transacción (Cook y Hardin, 2001). Un ejemplo clásico es el del ya citado Coleman (2001: 64), quien señala que “La reputación no puede surgir en una estructura abierta donde las sanciones que asegurarán la fiabilidad no pueden aplicarse”. La densa red de parentesco que conforma una comunidad muy cerrada hace posible la rápida y distribuida circulación de información similar entre los comerciantes judíos de diamantes sobre el comportamiento de sus pares, por lo que el oportunismo de uno de ellos dañaría su reputación con los consecuentes altos costos para su futura vida social y económica.

Otro ejemplo que da el mismo autor es el de la comunidad cerrada de banqueros comerciales en la *City* de Londres, en la que sus miembros realizan negocios por altas sumas de dinero básicamente en base a promesas sustentadas en el *valor de la palabra* que opera como un contrato verbal. En relación a las comunidades cerradas de comerciantes de diamantes y la de los banqueros, Coleman (2011: 164) señala: “En ambas comunidades cerradas, los acuerdos verbales son suficientes porque la reputación de ser digno de confianza tiene importancia central en esos negocios y porque la reputación se difunde rápidamente entre aquellos de los que el fideicomisario depende para negocios futuros, es decir, para el depósito futuro de confianza. La preocupación por la integridad, la credibilidad y la reputación es casi una obsesión entre los banqueros comerciales de la *City* de Londres (...)”.

Esta idea también es tratada por la nueva sociología económica y al respecto Granovetter (1985:491) señala que “(...) los individuos saben más ya que confían en que conocen esas relaciones. Están menos interesados en la reputación *general* que en el hecho de si pueden esperar que un individuo determinado negocie honestamente con *ellos*, lo que depende principalmente si ellos o sus propios contactos han tenido en el pasado tratos satisfactorios con ese individuo”. Burt (2005a, 2007, 2008) presenta evidencia de que el cierre de red, que da cuenta de la abundancia de canales de “información social”, permite el cotilleo

(gossip) desde el cual colegas de empleo transmiten información sobre la conducta de sus pares a partir de su experiencia personal o las de otros, lo que crea y hace estable la reputación de los integrantes de la red.

En general, mientras más cierre tiene la red, más ajustada es la reputación atribuida a un individuo en relación a su conducta o atributos de los individuos. Bowles y Gintis (1998a) plantean que en las comunidades concebidas como estructuras de interacción social no anónima y permanente entre individuos con una escasa migración desde y hacia otras comunidades, la reputación, en complemento a la segmentación y las represalias, opera como un mecanismo de gobernanza que hace posible reducir problemas de coordinación y la emergencia de conductas cooperativas y prosociales. Las interacciones repetidas en un contexto en el que flujo de información es de bajo costo, constante y multidireccional, posibilitan el *efecto reputación* de la comunidad: los implicados tienen incentivos para construir una reputación de ser cooperadores.

Kuran (1998) propone que la etnificación, entendida como el proceso a través del cual las normas étnicas (códigos de conducta simbólicos que deben ser seguidos por los individuos para lograr aceptación social) comienzan a ser más demandadas, opera a través del mecanismo llamado *cascadas reputacionales*. Se trata de un proceso de autorrefuerzo por el cual los individuos de un grupo étnico motivados por proteger su reputación de seguir las normas étnicas inducen a cada uno de los otros a incrementar su observancia a estas normas. Cada individuo logra una *utilidad reputacional* entendida como la satisfacción que obtienen desde la reacción positiva expresada en una recompensa de otros por la elección de seguir las normas étnicas socialmente valoradas. Las *cascadas reputacionales* tienen a la base la interdependencia de las elecciones individuales las que son de conocimiento común debido a los entreteljidos vínculos entre los integrantes del grupo étnico.

Raub y Weesie (1990) elaboran modelos de teoría de juegos desde los cuales afirman que el efecto de reputación aumenta en la medida en que se incrementa también la densidad de las redes. Buskens (1998) señala que además de la densidad de la red es necesario revisar otros aspectos de las estructuras reticulares, particularmente la centralidad de grado (el número de vínculos de cada nodo en la red) que tienen los dadores (*trustors*) y depositarios de confianza (*trustee*) vinculados en torno a relaciones contractuales. A partir del análisis de modelos formales concluye que las redes en las que el grado vinculación de los *trustors* (expresado en

los vínculos que un nodo tiene con otros -outdegree o centralidad de grado de salida-) es desigual y los nodos se articulan en torno a los *trustors* más conectados, son más eficientes y los intercambios que se generan pueden fundarse en contratos incompletos. En el caso de que los *trustors* tengan un outdegree similar, la estructura de la red no tiene influencia en que los intercambios se funden en contratos incompletos, pues la información sobre los *trustee* no circula como es requerido y la reputación no opera como dispositivo de control informal que supla las limitaciones de los arreglos formales. Bergh y Engseld (2005) presentan evidencia experimental que indica que los individuos tienen incentivos para cuidar su reputación (lo que favorece la cooperación y las conductas prosociales) cuando pueden elegir los partners en las interacciones estratégicas y cuando la transparencia es alta y la conducta es observada por muchos.

#### **4.2.3. Información suministrada por una tercera parte.**

Un ejemplo de esta vía de acceso a información es el Sistema Legal Mercantil. Se trataba de una institución, de un sistema de leyes privadas (*lex mercatoria*), que además del Gremio Mercantil y el Sistema de Responsabilidad Comunitaria, estudiados por Avner Greif y ya presentados, constituía un dispositivo de control social que hacía posible el comercio a larga distancia en el medioevo. Este sistema operaba a través de jueces comerciales privados que llevaban un registro público que reguló las transacciones en torno a las ferias de Champagne, las que constituían un punto de encuentro comercial entre el sur y el norte de Europa (Milgrom, North y Weingast, 1990). A través de la labor de los jueces se dirimían disputas comerciales, gracias a que disponían de suficiente información para administrar sanciones, poniendo en antecedentes no sólo a un mercader principal sobre las faltas de su agente, sino además, al resto de los mercaderes sobre la conducta deshonesto de este agente finalmente sancionado. Esto último proveía de incentivos a los mercaderes para mantener su buena reputación de honradez y diligencia, absteniéndose de sacar ventajas de la información que disponían como agentes y en complemento, esta información permitía a los principales formarse expectativas desde las cuales podía desarrollar estrategias *Tit-for-Tat*, lo que hacía viable la cooperación condicional en juegos repetidos con sus agentes.

Otro ejemplo sobre cómo desde la información sobre el desempeño pasado los potenciales clientes conocen la reputación de un individuo proveedor de servicios es el de iniciativas como *eLance*, *Shlashdot* y *Epiniot*, que la hacen pública a través de las tecnologías

de la información y las telecomunicaciones. La primera es una comunidad virtual de profesionales freelance, la segunda, un foro online de discusión que permite a los participantes filtrar, desde la información sobre la reputación, a quien asignarán encargos para la provisión de servicios y la tercera, un foro online en el que los consumidores acceden a reportes que les ayudan a evaluar la calidad de los proveedores de servicios a los que pueden disponer. En el último caso un *mediador de reputación online* solicita información a los participantes, la sistematiza en informes denominados *perfiles de reputación*, los que son publicados para el uso de los miembros de la comunidad online. El objetivo de estos dispositivos que informan sobre la reputación de los vendedores de bienes y servicios es inducirlos, en situaciones de riesgo moral, a cooperar con sus clientes desde una conducta honesta traducida en un desempeño de calidad. A partir de la información disponible sobre el historial de la calidad de los productos ofrecidos por los vendedores, los clientes pueden, por una parte, sancionar a quienes han defraudado en su desempeño, y por otra, generar aprendizajes sobre el *tipo* de cada uno de los vendedores a quienes en el futuro podrían solicitar bienes y servicios (Dellarocas, 2005).

En esta misma lógica, los dispositivos de la “punto com” *eBay* para informar sobre la reputación de los vendedores en el mercado de negocios electrónicos permiten a los compradores proponer precios a los vendedores por la calidad de los bienes o servicios que ofrecen en función de la reputación que detentan y que es conocida por todos (Bajari y Hortaçsu, 2004; Brown y Morgan , 2006; Cabral y Hortaçsu, 2005; Gürtler y Grund, 2006; Houser y Wooders, 2006; Mui, 2002; Resnick et al., 2006 ). Es la inversión en reputación del vendedor lo que produce que su mejor pago en un juego anónimo (no es cara a cara) y one-shot (no hay expectativa de interacciones futuras) sea obtenido, en la lógica de un juego de confianza, por cooperar, es decir, cumplir con el comprador, porque de esta manera será evaluado positivamente. Dado que su conducta comercial *deja huella* (la información sobre su conducta pasada como vendedor es pública y puede ser conocida por futuros compradores), el vendedor evitará ser castigado con una evaluación negativa porque esto afecta su esfuerzo de construir una buena reputación que permite que sea considerado confiable y por ello, tener ganancias en el largo plazo porque los futuros compradores online estarán dispuestos a hacer negocios con él y además, a pagar buenos precios por los artículos que compran (Bolton y Ockenfels, 2009).

Finalmente, en el mercado financiero los bancos y empresas comerciales que otorgan créditos toman resguardos respecto a la capacidad de pago de sus potenciales clientes evaluando su grado de cumplimiento pasado ante compromisos adquiridos por préstamos recibidos. Esta información, contenida en informes comerciales y hojas de vida económica elaborados por cámaras de comercio y otras entidades similares, da cuenta de la reputación de un posible cliente de productos crediticios y sirve a quienes los ponen a disposición para determinar si el solicitante es viable como cliente. En adición a estos informes se toma en consideración información complementaria como los ingresos y propiedades y requisitos como la existencia de avales, todo esto con el fin reducir el riesgo de pérdida para los oferentes de dinero y otros bienes a través de créditos. Un ejemplo de lo anterior son las agencias de registros de créditos que al generar información pública sobre el comportamiento de los clientes, en especial sobre los pagos morosos, generan en estos incentivos para cumplir con sus deudas en forma oportuna con el fin de evitar sanciones perjudiciales y seguir contando con condiciones favorables para el acceso a préstamos (Milgrom y Roberts, 1993).

#### **4.2.4. Marcas, garantías y licencias.**

Cuando un individuo no tiene acceso a información a través de su experiencia directa, a través de la red de vínculos en que está inserto o desde reportes de terceros, sobre las preferencias o sobre la calidad de determinados bienes y servicios que ofrece un individuo o a una empresa, puede contar con referencias al respecto a partir de la información emitida por ese individuo o esa empresa desde las licencias, las garantías y las marcas. Esta son las vías desde las cuales un individuo puede formar creencias sobre otro o sobre una empresa aunque no conozca su desempeño pasado y además, quien envía la información lo hace intencionadamente con el propósito de reducir la información asimétrica que puede jugar en su contra en un contexto de selección adversa.

En el caso de las marcas, para una empresa contar con una que sea distinguible y asociada a buena calidad resulta indispensable si pretende posicionarse y mantenerse en un determinado mercado. Los esfuerzos de los *marketing manager* en la gestión corporativa se orientan en este sentido y se fundamentan en la idea de que la marca debe tener una buena reputación, pues de ello depende en definitiva el éxito comercial de una empresa, al lograr diferenciarse de otras empresas y al captar y posteriormente fidelizar clientes. Una práctica



tradicional de las empresas es lograr que personajes famosos y prestigiados sean rostros de las campañas publicitarias de una marca o un producto. Aquí la reputación de estas “estrellas” opera como un aval de la calidad del producto. Otra práctica complementaria es hacer públicos los reconocimientos la calidad que han tenido los productos ofrecidos. Esto se hace evidente, por ejemplo, en los avisos publicitarios que hacen las empresas vitivinícolas cuyos productos han logrado medallas de oro en certámenes internacionales o que han ocupado puestos de privilegio en ranking influyentes como el de *Wine Spectator* o *The Wine Advocate*, éste último, de acuerdo a lo que dicta el juicio del celeberrimo catador Robert Parker (Hadj y Nauges, 2007; Hadj, Lecocq y Visser, 2008).

Pero no sólo se trata de buscar un *buen nombre* a través de la calidad de los productos. En consecuencia, otra vía complementaria para las empresas es demostrar que en su gestión corporativa tienen preferencias que son apreciadas por sus clientes. Es común que diversas publicaciones periódicas den a conocer reportajes o ranking en los que identifican a empresas por su gestión transparente, ética, amigable con el medio ambiente o socialmente responsable. Para la empresa *Microsoft* representa una muy buena publicidad que Bill Gates aparezca en la portada de la revista *Vanity Fair* o en un special issue sobre personajes sobresalientes en lucha humanitaria contra el SIDA en África. También lo es para *Nike* ser seleccionada, entre más de cinco mil empresas, en el ranking 2007 de *Ethisphere Magazine* de las cien empresas mejor valoradas por su liderazgo ético. Es en esta lógica que Fombrun (1996), presidente del think tank *Reputation Institute*, señala que “Las empresas más apreciadas no sólo hacen bien las cosas: hacen las cosas correctas.” Básicamente aconseja a las empresas que el construir una reputación positiva es una estrategia de creación de valor.

Ser reconocida como una empresa que tiene conductas corporativas socialmente valoradas, tanto al interior de la organización como en su relación con la comunidad, es parte de la excelencia y permite contar con la reputación de legitimidad y consistencia desde la cual se puede obtener réditos en una perspectiva de mediano y largo plazo: posicionarse como líder en un mercado, lograr mejores precios de venta para sus productos, aumentar el valor de sus acciones, reducir costos, atraer a los mejores profesionales y trabajadores y que estos logren un buen performance (Fombrun y Shanley, 1990; Villafañe, 2003). Así, en un contexto de gran sensibilidad medioambiental es racional para una empresa asumir costos derivados de atrasos en la puesta en marcha de operaciones para la

explotación de recursos naturales o la producción de cierto tipo de energías, de la gestión para acceder nuevos permisos ambientales (por estudios de impacto, por ejemplo), de negociación con organizaciones ambientalistas, de compensaciones a los habitantes de las comunidades en que se emplazan las actividades extractivas o productivas, entre otros. Tener la reputación de ser una empresa preocupada de su entorno y que no sólo se preocupa de cumplir con los mínimos legales, permite hacer mejores negocios. En este sentido, la responsabilidad social de las empresas puede ser considerada como una estrategia para crear, mantener o restaurar su reputación como un activo intangible (McGuire, Sundgren y Schneeweis, 1988).

Una tercera vía es desarrollar e implementar estrategias para proteger la reputación de una marca y en definitiva, de una empresa frente a riesgos derivados de su actividad comercial. Específicamente, se desarrollan programas de gestión de riesgos a la reputación de una marca, que, a través de diversas técnicas, se orientan a prevenir riesgos que están bajo o fuera del control de las empresas, como el deterioro de productos o servicios (por fallas en su fabricación o por sabotaje), desastres naturales, difamación, entre otros. Se supone que una marca tiene un valor que puede expresarse monetariamente, el cual varía de acuerdo a su buena o mala reputación y por ello, se trata de evitar los grandes costos derivados de pérdidas comerciales y de la lenta restauración de la reputación perdida, en atención a casos de empresas como Johnson & Johnson, cuyo producto *Tylenol* fue supuestamente envenenado con cianuro, provocando en 1982 la muerte de tres personas o de productos con un origen determinado como los huevos ingleses que contenían salmonella y de los quesos franceses que tenían listeria monocytogenes (Sheldon, 1992). En definitiva, la buena reputación de una marca es fundamental en una imagen corporativa que permite lograr ventajas competitivas y por ello, en las empresas, las prácticas gerenciales ponen tanta atención en la producción y mantención de este activo intangible y estratégico como lo hacen con la innovación de procesos y productos.

Además de las marcas, las garantías y las licencias o credenciales aportan información a los clientes sobre la calidad de los productos. Se trata, al decir de Akerlof (1970) de mecanismos compensadores de la incertidumbre sobre la calidad de un producto. Las garantías aseguran por medio de contratos formalizados al momento de la venta que los productos tienen efectivamente la buena calidad prometida y además, ofrecen compensaciones si eso no fuera así. Un ejemplo son los anuncios publicitarios que indican “satisfacción garantizada o le

devolvemos su dinero”. Se trata de una señal creíble en tanto significa un compromiso costoso para el vendedor y opera en la comercialización de productos de larga duración o de consumo duradero, pues el costo en que deben incurrir los productores en su reparación si es defectuoso es alto (Frank, 2005). Los compradores, por ello, tienen la expectativa de que el producto con garantía es de buena calidad, pues si no lo fuera el vendedor sería irracional ya que incurriría en pérdidas aun contando con información privada sobre la verdadera calidad del producto que ofrece. A esto se suma el hecho de que el vendedor tiene incentivos para vender productos de buena calidad si pretende permanecer en el mercado a largo plazo. Stiglitz (1994) presenta el ejemplo de *Crysler*, que al ofrecer una garantía de cinco años o durante los primeros cien mil kilómetros, envía una señal creíble sobre la calidad de los automóviles que produce.

Las licencias y credenciales acreditan determinados niveles de preparación que indican que quien entrega un servicio es competente y que previamente lo ha demostrado, lo que, en definitiva, lo autoriza a partir de certificaciones formales, a ofrecer sus productos. Aquí juegan un papel las instituciones educacionales y las agencias aseguradoras de calidad (que, por ejemplo, certifican en el contexto de las normas ISO). Un ejemplo de cómo las licencias y credenciales informan sobre la calidad de un bien o servicio es proporcionado por Spence (1973, 2001) quien estudia la educación como una señal<sup>45</sup> a través de la cual el empleador forma creencias sobre la habilidad del postulante a un empleo, desde lo que asignará un valor esperado del producto marginal del potencial empleado y definirá el posible salario al que podría acceder. El aspirante incurrirá en costes de señalización, principalmente tiempo y dinero, dadas sus expectativas de que estos costes se corresponderán con los salarios que le ofrecerán por su nivel educacional y el empleador ofertará un salario atractivo si tiene la expectativa de que la habilidad del aspirante se relaciona efectivamente con lo informado a través de la señal emitida, esto es, la inteligencia y la capacidad de aprender inferibles desde un determinado nivel educacional.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Una señal es entendida en este caso como la realización de una actividad que permite modificar un atributo y que es llevada a cabo para transmitir información que incide en las creencias del individuo que carece de ella y que es de interés del emisor que la tenga (Gintis, 2009).

<sup>46</sup> Se supone que un postulante a un empleo que no cuenta con atributos como el ser inteligente y capaz de aprender considerará demasiado costoso realizar estudios que le permitan ser competitivo en un mercado. Por esta razón, sólo los agentes cuyo *tipo* tiene los atributos que lo harán ser productivo incurrir en los costos de señalización que implica el nivel educacional. Esto forma la creencia en el principal que hace que ofrezca al candidato un salario concordante a las expectativas de su *tipo* y relacionado a la productividad marginal esperada. La mejor estrategia del candidato inteligente y capaz de aprender es enviar la señal de que tiene un determinado

Si el empleador ofrece un salario atractivo el aspirante es contratado, se produce un equilibrio y si después de celebrado el contrato la productividad del empleado confirma el atributo señalado a través de su nivel educacional, las creencias del empleador son confirmadas haciendo que el equilibrio en la señalización sea auto sostenido hasta que existan nueva información que, en base al ciclo informativo producido en este mercado, modifica la productividad y/o las tablas salariales. En este ejemplo, el aspirante al empleo no puede informar *ex-ante* al empleador sobre su reputación de tener un desempeño de calidad (como si puede hacerlo quien ya ha sido contratado durante varios períodos) porque el empleador no lo conoce directamente y esta información no es pública, pero si puede comunicarla indirectamente a través de su nivel educación que ofrece garantías sobre su productividad dado su entrenamiento formal acreditado como suficiente para tales tareas.

En esta misma dirección Stiglitz (1975b, 2002b) analiza la situación en que individuos deciden si acceden a una credencial educativa para lo cual comparan los costos de obtenerla (que están definidos por su capacidad) con la diferencia entre el salario que obtiene un individuo con credencial y el de uno que no la posee. La habilidad es información privada de un individuo y el verificarla tiene para los empleadores un costo que se descuenta del salario que recibirá su futuro empleado. Si no hay verificación, tanto los individuos de alta y baja habilidad reciben el mismo salario en el que no se descuenta el costo de verificación porque estos no existieron. Si los individuos con alta habilidad deciden obtener una credencial educativa, el empleador puede distinguirlos de los individuos con baja habilidad: asume que quienes tengan mayor habilidad deberán incurrir en menos costos, en términos de esfuerzo, para tener la credencial educativa y por esta razón, decidirán finalmente tener la credencial.

El empleador tendrá, en efecto, incentivos para contratarlos por el correspondiente salario para un individuo con credencial, salario que, primero, no descuenta costos de verificación, pues para ello el empleador se basó en la credencial educativa y segundo, es mayor que el del individuo de baja capacidad. La decisión del individuo de obtener la credencial educativa y las posteriores acciones que desarrolla en consecuencia, crea

---

nivel educacional y la de quienes no tienen estos atributos es no enviarlas. Por esta razón, la credencial educativa es una señal creíble. Ante este equilibrio separador del *tipo* de candidatos se produce un equilibrio bayesiano perfecto en subjugos, que es entre los equilibrios de señalización posibles el más eficiente, en donde la educación como señal es efectivamente informativa sobre el *tipo* del candidato y el empleador propondrá, dadas sus creencias, salarios para cada *tipo* que son iguales a los salarios con información simétrica, esto es, salarios buenos para los aspirantes de buen *tipo* y malos para los de mal *tipo*.

externalidades de información y opera como señal de su habilidad y le permite insertarse satisfactoriamente en un mercado laboral y el empleador logra contar con el producto marginal esperado, lográndose un equilibrio con *screening* que es óptimo.

Las licencias son utilizadas en forma complementaria con las marcas en las relaciones comerciales a fin de atraer clientes en diferentes mercados. Además, los clientes pueden invertir en reputación a través del servicio de licenciamiento que les otorga quien cuenta con una marca que es sinónimo de calidad. Un ejemplo son las franquicias, como las ofrecidas por McDonald's o empresas similares, que son costosas porque quien las adquiere, además de disponer de un *know how* probado, tiene acceso a los beneficios generados por la marca y las acreditaciones de calidad que la empresa que la detenta tiene como activo.

Otro ejemplo son las universidades prestigiadas. Si bien universidades como Oxford o Harvard no tienen una marca registrada, su nombre evoca excelencia y por ello, estudiantes de todo el mundo las requieren pues consideran que es una gran inversión ser egresados de estas casas de estudio<sup>47</sup> que están situadas en lo más altos de los ranking mundiales de universidades y que además, cuentan entre sus filas con numerosos académicos reconocidos con el premio Nobel. Es en este sentido que el citado Spence indica que la educación puede operar como una señal en un sentido multidimensional donde no sólo importa el nivel educacional de un aspirante a un empleo, si no también dónde cursó sus estudios. Un tercer ejemplo es el de la mafia, en el ya citado estudio de Gambetta (2007): además del jefe de la mafia se pueden beneficiar de la marca prestigiosa los miembros de la organización que tienen derecho a usarla como una licencia, siempre, claro está, que ello no signifique romper con el juramento de fidelidad y por ende, de apropiarse para sí de intereses comunes de la *cosa nostra*.

Por lo anterior, la reputación representa un bien, un activo o un capital intangible fundamental. A través de las marcas, garantías y licencias se entrega información indirecta sobre la calidad, representada por el desempeño pasado de un producto ofrecido por un vendedor y en este sentido operan como señales que informan sobre la confiabilidad (Chu y Chu, 1994; Herbig y Milewicz, 1995; Ippolito, 1990; Kirmani y Rao, 2000; Gustafsson

---

<sup>47</sup> Además, becas de postgrado puestas a disposición por organismos estatales son priorizadas en beneficio de quienes han sido seleccionados para estudiar en estas *universidades top*. Se supone que los egresados de estas universidades serán, una vez egresados y retornados a sus países de origen, el capital humano más calificado que permitirá concretar los lineamientos y estrategias de desarrollo definidas.

y Tamm, 2013). Quien asume costos para crear y mantener esta reputación tiene como retorno ventas permanentes de los productos o servicios considerados de buena calidad a buenos precios y en esta lógica, la pérdida de la reputación resulta más costosa a largo plazo que los beneficios de corto plazo de producir bienes o servicios de baja calidad al bajar los niveles de esfuerzo o los costos de producción (Allen, 1984; Craswell, Francis y Taylor, 1995; Horner, 2002; Klein y Leffler, 1981; MacLeod, 2007; Shapiro, 1983; Wernerfelt, 1988).

La reputación puede ser mantenida y transferida en mercados competitivos con selección adversa de varias formas. Una es desde un producto a otro de la misma marca o servicio registrado. Otra, cuando los propietarios de una empresa o proveedores de un servicio que tiene buena reputación han cambiando, siempre que los nuevos propietarios o proveedores tengan incentivos para continuar beneficiándose del buen posicionamiento en un mercado (una buena cartera de clientes, buenos precios para los productos ofertados, etc.), para lo cual deben identificar y luego llevar a cabo las prácticas asociadas a la buena reputación del oferente anterior que se traducen en la producción de bienes de buena calidad y en definitiva, en la mantención del *tipo* del oferente anterior (Cabral, 2000; Tadelis, 1999, 2003b).

Finalmente, es interesante señalar que la reputación puede ser transferida desde una empresa que se ha posicionado en un mercado en el que se considera que el producto que vende es de buena calidad hacia otra que vende otro producto en un mercado determinado. Para que esto sea posible el mecanismo que opera es la marca compartida. La idea es que la marca que tiene la empresa bien posicionada y de buena reputación permite a la nueva empresa que comparte la marca enviar una señal para que sus potenciales clientes tengan la expectativa de que el nuevo producto que ofrece será de calidad, lo que le permitirá tener una buena reputación de entrada en un mercado.

La marca compartida es una estrategia de marketing para la introducción de nuevos productos de consumo y como mecanismo explicativo de la transferencia de reputación tiene una amplia aplicación, por ejemplo, en el caso de la producción científica de co-autoría en el mercado académico. La establecida buena reputación de un autor que es un investigador sénior (su *buen tipo* es conocido) favorece el proceso de posicionamiento y reconocimiento del otro autor que es un joven investigador. Esta lógica opera en la reputación en equipos, en la cual los miembros del equipo con reconocida trayectoria tienen incentivos para que su buena reputación favorezca a sus partners jóvenes, ya que esto impide que la

calidad de los productos en cuya generación toma parte (en una empresa, grupo de investigación, etc.) sea puesta en duda, pues esto afectaría su propia buena reputación. En este sentido, la participación del investigador de buen nombre es una señal de la calidad de la producción científica del grupo de investigación o de un paper, en el ejemplo de las co-autoría antes mencionada (Pil y Jeon, 2007).

Esto opera en la lógica de las dinámicas de las comunidades científicas ya caracterizadas por Robert Merton en sus aportes seminales de sociología de la ciencia. El sociólogo de Columbia explicó claramente como los científicos tienen incentivos para ser reconocidos por sus pares como excelentes gracias a su desempeño, ya que este reconocimiento, en nuestros términos, concebido como buena reputación, se autorrefuerza, ya que quien logra el valioso prestigio, tiene acceso preferencial a sistemas de recompensas que aumentan aún más su reconocimiento (Merton, 1985). No obstante, un científico, considerando su gran reputación, podría preferir evitar publicar en coautoría con investigadores más jóvenes o al menos no ser el autor principal en una publicación científica con el fin de no invisibilizar u opacar a sus colegas, ya que el mayor reconocimiento y recompensas serían para él, aunque sus colegas hubieran realizado una contribución igualmente meritoria. En este marco, el *efecto Mateo* explica por qué se generen asimetrías en la asignación de recompensas entre quienes ocupan posiciones diferentes en los sistemas de estratificaciones configurados a partir del prestigio científico.<sup>48</sup>

Las marcas, licencias y el *buen nombre* de los investigadores con trayectoria o de organizaciones educativas, refieren a la reputación como prestigio, pues existe una evaluación o un juicio que guía la decisión de un individuo respecto a cooperar con quien es bien considerado o consumir un producto que ya se supone de buena calidad. En este sentido, la

---

<sup>48</sup> “En definitiva, pues, se logra una suerte de tosca injusticia mediante la combinación de dos injusticias que se compensan (...) esta compleja forma de asignar más el mérito por la labor científica, evidentemente debe ser descrita como el “efecto Mateo”, pues, como se recordará, el Evangelio según San Mateo dice: Pues al que tenga se le dará, y tendrá en abundancia; pero al que no tenga se le quitará hasta lo poco que tenga. Dicho en lenguaje menos imponente, el efecto Mateo describe la acumulación de reconocimiento a las contribuciones científicas particulares de los científicos de considerable reputación, y la negación de tal reconocimiento a los que todavía no se hayan distinguido. Los laureados con el Premio Nobel ofrecen un presunto testimonio del tal efecto, pues afirman su existencia, no como víctimas –lo cual podría hacer sospechoso su testimonio–, sino como beneficiarios involuntarios. Los laureados y otros eminentes hombres de ciencia son suficientemente conscientes de este aspecto del efecto Mateo como para hacer esfuerzos especiales dirigidos a contrarrestarlo. En el caso extremo, a veces se niegan a firmar un artículo que informa de una investigación en la que han colaborado, para no disminuir el reconocimiento que se conceda a sus asociados menos conocidos” (Merton, 1985: 561-562).

reputación se sitúa en una dimensión que va más allá de una creencia formada a partir de la información disponible de la conducta pasada en una interacción determinada. Se trata de una reputación desde una información que contiene un juicio o valoración ya constituida y filtrada (elaborada en torno a la cual existe una clasificación o categorización que es institucionalmente considerada como válida o legítima) que permite que un individuo utilice esa reputación como un atajo cognitivo, al considerar sólo esa información para orientar sus decisiones, no requiriendo información adicional.

Un individuo tiene una creencia sobre *cómo es* otro y esta creencia, que es la reputación, ya ha sido formada, acumulada, transmitida y estabilizada como una *imagen social* a través del tiempo por otros y configura el buen status de un producto de una persona o producto que basta para favorecer una ventaja posicional formada por las sostenidas y auto-reforzadas nuevas valoraciones positivas (Origgi, 2012). Desde esta perspectiva, para Manzo (2013), la reputación, situada en un nivel individual, con bases relacionales y que configura desde el macronivel estructuras situacionales de interdependencia, opera como una heurística rápida y frugal para la toma de decisiones, específicamente, (basado en Gigerenzer) se trata de la heurística de “imitar a la mayoría”: los individuos adoptan la más frecuente conducta o juicio al interior de un grupo para determinar su propia conducta o juicio. Otras heurísticas plausibles son “imitar a la mayoría cualificada”, esto es, no se sigue a todos los actores que constituyen una mayoría, si no un subconjunto de éstos que son valorados por alguna razón, y la heurística de “imitar al más exitoso”.

Para concluir este capítulo señalamos que hemos revisado dos aspectos centrales sobre la reputación. Primero, la conceptualizamos como una creencia sobre las preferencias y competencias de un actor individual o corporativo. Esta creencia es formada desde la información a la que acceden los individuos y las vías para obtenerla fue nuestro segundo foco de atención. Al respecto identificamos cuatro fuentes de información: la observación directa de la conducta pasada de un individuo; las redes sociales en las que participa un individuo, desde las que se entera del comportamiento de otros; los reportes provistos por un tercero sobre el comportamiento de un individuo y; las marcas, garantías y licencias que informan sobre la calidad de bienes y servicios ofertados por empresas.

En relación a cada una de estas vías de acceso a información presentamos variados ejemplos desde análisis basados en la teoría de juegos, los que permiten explicar cómo se



forma la reputación y además, por qué los individuos tienen incentivos en mantenerla una vez formada. Sobre la formación de la reputación podemos decir que se produce si la información que tiene un individuo indica que la conducta pasada de otro es consistente, es decir, tiene la misma orientación y mantiene las mismas preferencias a través del tiempo y además, si las señales que envía un individuo o una empresa sobre la calidad de los bienes o servicios que produce son creíbles. En relación a la mantención de la reputación, desde el llamado *efecto reputación* mostramos que un individuo tendrá incentivos en conservarla si los beneficios que ello le reporta a largo plazo son mayores a los costes de crearla y a los beneficios de corto plazo derivados de conductas oportunistas.

## **Capítulo 5. Delegación, cumplimiento y oportunismo en una relación principal-agente multinivel.**

A partir de los antecedentes presentados en los capítulos anteriores sobre la relación principal-agente, sobre la confianza y sobre la reputación, ahora estamos en condiciones de presentar en este capítulo el núcleo central de la tesis, referido a la formación de la relación principal-agente multinivel a partir de la delegación y los efectos que tiene en ella el oportunismo, particularmente el oportunismo del último agente. Las ideas fundamentales al respecto son: primero, que la confianza y la reputación hacen posible la delegación de un principal hacia un agente y por esta razón, hacen viable este tipo de relación social; segundo, que el oportunismo ex-post del agente afecta la confianza y la reputación y por ello, la relación principal-agente, y; tercero, lo anterior se torna crítico en el caso de las relaciones principal-agente multinivel que operan en la implementación de políticas públicas destinadas a generar bienestar en los ciudadanos, cuando el último agente no cumple sus compromisos, lo que afecta en forma ascendente la confianza y la reputación que hace posible las delegaciones. A continuación, desarrollamos cada una de estas ideas.

### **5.1. Confianza y reputación frente al problema de la asimetría temporal e informativa en una relación principal-agente multinivel.**

Para explicar el papel que tiene la confianza y la reputación en que un principal decida delegar una tarea en su agente, no analizaremos una relación entre un sólo principal y un agente, sino relaciones entre varios principales y agentes, específicamente en una jerarquía de relaciones con delegación descendente, desde la cual formularemos un modelo teórico que sea lógicamente consistente y además, empíricamente plausible respecto a la organización y funcionamiento de las burocracias que implementan políticas públicas y en las cuales, de acuerdo a los antecedentes que presentamos en el segundo capítulo, no sólo están involucrados un principal, el ciudadano, y un agente, el político electo, como es el caso de las relaciones principal-agente modeladas para analizar los problemas de *accountability* y el papel del voto prospectivo y retrospectivo como mecanismos de control social, si no que, como señalamos en la introducción, están implicados ciudadanos, políticos electos y además burócratas.

Entonces, consideremos, según lo antes adelantado, una relación de agencia en la que participa un principal 1, un ciudadano, quien encomienda la representación de sus intereses en un agente 1, un político electo. Este a su vez, no implementa directamente las políticas

públicas, sino que delega tareas en la organización burocrática, específicamente, en un agente 2, quien, por su parte, encarga a un agente 3. En esta cadena de delegaciones, cada uno de los agentes que encarga tareas a otro agente se constituye en un nuevo principal. Tenemos, pues, que el agente 1, es a la vez, principal 2 y el agente 2 es principal 3.

¿Qué papel tiene la confianza y la reputación en las delegaciones de principales hacia sus agentes? Ahora abordaremos más en detalle esta cuestión ya enunciada en la introducción de esta tesis. En el marco de la teoría *DBO*, en el segundo capítulo, y también basados en Domènech (1991) y Schick (1999), señalamos que la confianza es una creencia sobre los deseos y las acciones del agente. Pues bien, aquí indicamos que tanto la confianza como la reputación son creencias que se refieren, primero, a los deseos del agente, deseos expresados en un orden de preferencias, segundo, sobre las acciones del agente, las que deben ser racionales, es decir, consistentes con sus creencias y deseos y sobre su estructura de oportunidades. Si ubicamos la decisión de delegar en una línea de tiempo, tenemos que el principal toma esta decisión racional situándola temporalmente debido a dos asimetrías que podrían jugar en su contra, que son la asimetría de información y la asimetría temporal antes analizadas.

En relación a la asimetría de información, *ex-ante* el agente tiene información privada sobre sus deseos vinculados con sus posibles cursos de acción, información que no está a disposición del principal, quien requiere de ella para decidir si *ex-post* delega o no en ese agente. Además, la asimetría temporal impone al principal el problema adicional pues debe decidir en un momento  $t0$  sobre algo cuyos resultados serán observables en  $t1$  y sólo en ese momento, no en  $t0$ , podrá evaluar si su decisión fue o no acertada. Entonces, debido a esta doble asimetría la decisión del principal comparte riesgos para sus intereses. La delegación de tareas implica previamente una delegación de poder de actuar del principal al agente (Miller, 2005) y en esta delegación se reconoce el poder discrecional del agente, quien posee un conocimiento experto sobre su qué hacer y como hemos visto, esta información privada implica la posibilidad de oportunismo.

Entonces ¿en base a qué el principal toma su decisión sobre delegar en su agente cuidando que esta decisión no traiga consecuencias negativas? El principal debe en  $t0$  basarse en la información disponible desde  $t-1$  sobre el agente para, a partir de ello, formarse una expectativa sobre su comportamiento en  $t1$ . Así, para tomar su decisión el principal se basa en

la reputación (la creencia acerca de las preferencias y competencias) que informa sobre el *tipo* del agente. Si el agente *B* tiene buena reputación, por ejemplo, de cumplir con su palabra y de ser honesto, un principal *A* tendrá la creencia, formada por la información obtenida desde una vía determinada, de que es *B es* alguien que cumple su palabra y *es* honesto.

En la literatura se señala que si un individuo tiene buena reputación se puede confiar en él, es decir, es considerado confiable y sus compromisos son creíbles (Gambetta, 1988a). En este sentido, quien confía en alguien lo hace porque lo considera confiable y será confiable si posee características (rasgos que informan sobre su *tipo*) o preferencias y competencias (observadas desde su conducta pasada)<sup>49</sup> o se encuentra en una lógica de la situación determinada (su conjunto de oportunidad está constreñido por normas e instituciones formales o está situado frente a dispositivos formales o informales que hacen altamente observable su conducta o está inmerso en relaciones con “historia y continuidad”, por lo cual frente a la “larga sombra del futuro” valora la cooperación expresada en el cumplimiento de compromisos en el presente dados los réditos que obtendrá en el largo plazo) o existe una tercera parte que aboga por lo digno de confianza que es.

Como podrá advertirse, las condiciones señaladas se relacionan con los mecanismos de formación de confianza antes expuestos, que, aquí decimos, son mecanismos que forman la confianza como expectativa, en tanto permiten que se considere confiable a un individuo.<sup>50</sup> Esto se explica si consideramos, siguiendo a Coleman (2011), que en una decisión un individuo analiza los costos y los beneficios de la decisión que toma y además la probabilidad de que ocurra lo esperado por el decisor. En nuestro análisis, la probabilidad de que el agente realice la acción esperada por el principal (que responda a la confianza depositada en él),

---

<sup>49</sup> Es en este sentido que, consideramos, puede interpretarse lo señalado por Gigerenzer (2008:72): “La capacidad para recoger información al observar a otros se basa, a su vez, en la capacidad para seguir la trayectoria de individuos a través del tiempo y del espacio. Las habilidades para cooperar e imitar se basan, por su parte, en la capacidad para observar a los demás. Si los individuos tienen capacidad de cooperar –para intercambiar mercancías por ejemplo–, también necesitan desarrollar un radar para los engaños a fin de evitar abusos. Del mismo modo, la memoria del reconocimiento es una condición previa de la reputación; para que las instituciones gocen de prestigio, la gente ha de reconocer sus nombres y al menos recordar vagamente por qué merecen respeto. A su vez, una institución renombrada incrementa la confianza, potencia la identificación colectiva y favorece la difusión de los valores que encarna.”

<sup>50</sup> Desde esta perspectiva, respecto al efecto control de los marcos institucionales formales, Nooteboom (2010) propone que los contratos y los incentivos, como marcos institucionales, constituyen “razones para la confiabilidad”, al ejercer un *control de oportunidad* sobre el espacio de acción de un individuo. En sintonía con esa propuesta, Hardin (2010) señala que *restricciones institucionales* como los contratos, operan como *motivaciones externas para la confiabilidad*, al inducir a un individuo a cumplir sus compromisos y por esta razón, para su contraparte, su conducta futura será predecible.

será más alta, según el principal, si el agente es considerado confiable.<sup>51</sup> En términos de Coleman (2011), en un sistema de acción, aunque no exista confianza plena o total, si la confiabilidad del agente es aceptable existirá al menos confianza parcial para que produzca la transacción en la relación de agencia, esto es, que el principal esté dispuesto a contratar y delegar esperando que el agente cumpla con la promesa de cumplir.

Entonces, respecto a la delegación como acción proponemos que es consecuencia de la confianza y esta, a su vez, es posible porque el agente es confiable. La idea es que desde la información sobre las preferencias y competencias observadas desde la conducta pasada del agente<sup>52</sup> se forma la creencia sobre *cómo es* y la reputación como creencia de *cómo es* el agente lo hace confiable<sup>53</sup>. Dasgupta (1988) concibe la confianza como una expectativa sobre

---

<sup>51</sup> Hardin (2010: 51), como ya señalamos en la introducción, establece una distinción entre confianza y confiabilidad y señala que frente a la cuestión de la creación y estabilidad de la cooperación, lo relevante es, en el fondo y como antes indicamos, la confiabilidad y no la confianza. En su análisis de la confianza en torno al interés encapsulado antes tratado, señala que un individuo tiene incentivo para ser confiable pues esto facilita que otros confíen en él: “Si mi confianza en usted está bien fundamentada, esto se debe a que probablemente usted tiene la motivación para hacer lo que yo confío que haga. Es decir, es probable que sea digno de confianza. En la interpretación del interés encapsulado, la confiabilidad es la capacidad para juzgar los intereses de uno como dependientes de hacer lo que se confía que uno haga. En prácticamente todas las interpretaciones de la confianza, el problema de la confiabilidad es el compromiso para cumplir con el que confía en uno. Por lo común hacemos compromisos, pero quienes van a contar con nosotros no sólo quisieran una declaración de un compromiso ahora, sino que también deben esperar que el compromiso realmente motive las acciones informantes en el futuro.”

<sup>52</sup> “La información tiene el efecto de cambiar la estimación que uno hace de la probabilidad de ganar, es decir, el efecto de mover tanto como sea posible la estimación que uno hace de la probabilidad de ganar por encima o por debajo del punto crítico en el que la decisión puede decantarse en cualquiera de las dos direcciones –el punto en el que el fideicomitente muestra indiferencia entre tomar una decisión positiva u otra negativa–. Cuando más lejos está de este punto la estimación del fideicomitente de la probabilidad de ganar, mayor será su certeza de que la decisión es la correcta. Y cuando más cerca está su estimación subjetiva de esa probabilidad de la probabilidad real, más probable será que su decisión sea la correcta” (Coleman, 2011: 156). Aquí, nuevamente señalamos que consideramos más apropiado concebir la decisión como referida a cooperar o no cooperar con el agente, delegar o no delegar en el agente y no a la decisión sobre confiar o no confiar en el agente.

<sup>53</sup> En base a esta misma idea, Mackie (2001) desarrolla un análisis sobre las interacciones con información asimétrica (preferencias ex-ante no transparentes, ignorancia sobre la veracidad o falsedad de la información) entre individuos en la esfera política, en la que la deliberación democrática es creíble si significa costos para los implicados. El autor analiza específicamente la interacción estratégica entre un lobbyista y un legislador, en la que el primero tiene incentivos para actuar honestamente entregando información verídica al segundo si está en juego su reputación. Esto supone como condiciones, en la lógica de un juego de señalización, la existencia de interacciones repetidas e información verificable y demostrable que permite detectar la coherencia entre declaraciones y acciones o la veracidad o falsedad de la información entregada. Bajo estas condiciones la credibilidad es “una cuestión de coherencia costosa” porque el lobbyista, o bien, valora en largo plazo e invierte en reputación, o bien, explota la credibilidad ganada a partir de la información correcta y valiosa entregada en las primeras rondas del juego, pero asume costos en el largo plazo al perder su credibilidad: “El modelo de credibilidad en virtud de la reputación se acerca mucho más a mis intuiciones centrales acerca del debate democrático que el modelo de la charlatanería. En este caso se dan una serie de interacciones entre el legislador receptor y el lobbyista emisor. El legislador no conoce las preferencias del lobbyista; y no sabe con seguridad si sus intereses son comunes u opuestos. El lobbyista hace un planteo relacionado con una votación, y tiempo después el legislador comprueba si lo afirmado era cierto o no. Supongamos que algunas votaciones sean más

---

importantes que otras para el lobbyista. En este tipo de situación el lobbyista amistoso, con intereses comunes siempre dice la verdad; el lobbyista antagonista, con intereses opuestos, siempre dice la verdad hasta que aparece una votación con cosas tan importantes en juego que miente a fin de sacar partido de la reputación que se ganó diciendo la verdad. El legislador cree todo lo que dice el lobbyista hasta que descubre una mentira, y de ahí en adelante ignora todo lo que aquel mentiroso pudiera decir. (...) El éxito de un orador depende de su credibilidad, y la manera más fácil de establecerla es hacerse fama de que uno tiene coherencia entre sus creencias, deseos y actos. Las creencias y los deseos afirmados en el debate de hoy concuerdan con el resto de las creencias y deseos que expresó, de modo que no pueden ser descartados como oportunistas. Sus promesas y amenazas son creídas porque sus palabras corresponden sus acciones, y hay buenos motivos para las excepciones. La credibilidad originada en la coherencia es posible dentro de la estructura del foro democrático, y funciona en buena medida como señalización costosa: la credibilidad es difícil de ganar y fácil de perder” (Mackie, 2001: 114-115, 120). Otro ejemplo sobre la relación entre reputación y confiabilidad en el sentido señalado, es aportado por Undurraga (2012), quien realiza una investigación historiográfica sobre la importancia del honor en la sociedad colonial en Chile durante el siglo XVIII. A través de la revisión de archivos sobre los juicios por imputaciones y difamaciones verbales, la autora muestra evidencia histórica sobre la importancia social que tenía para los individuos su “honor como reputación”. En el capítulo sobre reputación ya destacamos la relevancia de la reputación como un activo y en el estudio de Undurraga esto es absolutamente evidente y se ilustra con la siguiente cita “Pero en llegado a tocar en la honra, para quien sabe apreciarla, no hay comparación con todos los haberes del mundo, ni se recompensa su pérdida, aunque se ofertara la más prolongada vida llena de delicias, porque no lo sería sin honra, y se tendría por muerte continuada la serie más dilatada de años (...) El honor es preferente a todas las cosas del mundo porque no hay vida sin honra (...) Y aún los gentiles supieron apreciar tanto el honor, que no sólo le dedicaron templos y altares, sino que fundaron en él la esencia y todo el ser del hombre (...) con que tomemos que no solamente las sagradas letras nos recomiendan el aprecio, la estimación, el cuidado y esmero en la conservación del honor; no sólo se refuta en los derechos por pérdida la suya, igual a la de la vida, sino también que hasta los más bárbaros y gentiles hicieron los mayores encomios, y apreciaron, aunque siempre menos de lo que se merece, prenda tan estimable ” (Amarza, citado por Undurraga, 2012: 21, 214). En su estudio Undurraga indica que la reputación como cualidad opinable sobre la calidad de los individuos era definida por el *Diccionario de Autoridades* del año 1822, asociada a “las acciones loables” a partir de la cual los individuos logran tener crédito social. Esto expresa que a partir de la información disponible sobre el comportamiento pasado *otros* otorgan crédito en tanto oportunidad para establecer relaciones de cooperación en base a expectativas sobre el buen comportamiento futuro de quien se considera confiable. Por esta razón, los comerciantes afrentados por “injurias contra la conducta” tenían especial interés en “limpiar su honor” en el “mundo de los negocios” y, en su defensa, buscaban evidenciar que siempre se ajustaron a la conducta modélica que prescribía “rectitud en el proceder” expresada en el “cumplimiento de los contratos comerciales” y el buen “manejo del dinero ajeno” y esto último, nos sitúa en las relaciones de agencia y en específico, en la reputación del agente asociada a su honestidad (“honradez y transparencia”, aunque también a la competencia relacionada conductas pasadas caracterizadas por la “puntualidad”, la “vigilancia”, el “esmero”, la “utilidad” y la “eficacia” que los ponían a salvo de imputaciones contra su “hombria de bien” a través de acusaciones articuladas en torno a juicios de ser “canalla”, “pícaro”, “pillo”, “fraudulento”, “ladrón”, “dominguejo”, “perezoso” y “holgazán”, que implicaban una grave falta, una desobediencia como “desaire” del subordinado ante su superior jerárquico). José Larraín, un maestro de sastrería defendía su honor diciendo “si saben y tienen experimentado que soy hombre honrado, apartado de quimeras, que a ninguno falta mi política atención y rendimiento, y sobre todo puntual en la obediencia y acatamiento de todas las órdenes y preceptos de mis superiores” (citado por Undurraga, 2012: 236). Si un comerciante era difamado por su conducta reprochable se ponía en duda su aval social como “persona honrada” y “hombre de bien” y esto para un comerciante como agente significaba un gran perjuicio. Un administrador de bodegones señala que el daño a su reputación es grave pues afectaba “concepto en que permanezco para con las gentes”, lo que implicaba que tener “perdido mi crédito, y por tanto inhábil para buscar la vida por no tener quien me de la mano para mi habilitación” (González, citado por Undurraga, 2012: 205). Por esta razón, los principales de los bodegoneros eran los “habilitadores” o patrones” propietarios de los recintos, quienes acudían a los juicios por injuria para dar su palabra y limpiar el honor de sus “sirvientes” o “criados” para remediar el “notorio quebranto de su crédito” e insistían, como “benefactores”, que su agente se había conducido en su actividad de manera honorable, dado que siempre mostró “respeto, fidelidad y agradecimiento.” Para los comerciantes como agentes los cuestionamientos a su reputación ponían en juego su credibilidad, cosa valiosa

las elecciones que toman otros sobre sus acciones que tienen efectos sobre las elecciones de las acciones de quien confía y en este sentido, si la confianza como expectativa es una creencia, finalmente el principal, cuando decide delegar no sabe el resultado de esa delegación y estima la probabilidad de que el agente actúe de manera consistente con lo indicado por su reputación, esto es, si el principal tiene en  $t_0$  la creencia de que el agente *es* honesto y competente, estima que es confiable (entendiendo la confiabilidad respecto a las preferencias - integridad, honestidad y compromiso- y competencias -capacidad o expertise de realizar una tarea a plena satisfacción- (Cook y Gerbasi, 2009), lo que implica la expectativa de que continúe siendo competente y honesto, es decir, que mantendrá el mismo *tipo* en  $t_1$  y que en consecuencia cumplirá con él. Miller (2004) plantea que en las relaciones principal-agente, el principal decidirá confiar en base a la expectativa de la calidad del agente y aquí planteamos que esa calidad es estimada en base a su reputación y si esta es buena, es decir, si da cuenta de un buen *tipo*, la probabilidad estimada de que el agente no sea oportunista es alta y, en consecuencia, el principal cree que las ganancias de delegar superarán las pérdidas.

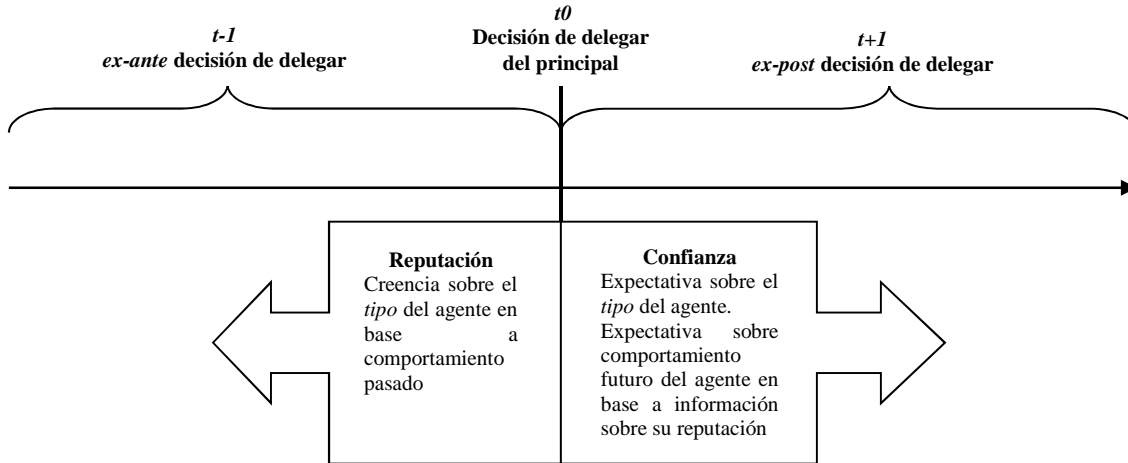
Desde lo anterior, diremos que para que la delegación de cada principal en su respectivo agente sea posible, es necesario, por una parte, que cada principal confíe en su agente y además, en forma previa, que el agente cuente con una buena reputación. Este es el papel que tiene la confianza y la reputación como creencias temporalmente situadas en la decisión del principal sobre la delegación de tareas hacia su agente<sup>54</sup>. Esta es la explicación sobre por qué estas creencias orientan la decisión del principal sobre si delega o no una tarea en su agente. Lo presentado es sintetizado en la siguiente figura:

---

por lo cual cuidaban ante todo quedar “sin honra ni crédito”. La reputación como honor era para un bodegonero “lo más precioso que posee el hombre”, que la “prefiere a todos los intereses.”

<sup>54</sup> De hecho, la importancia que el depositario de la confianza otorga a mantener su buena reputación en juegos repetidos, al valorar suficientemente el futuro, se debe al control (*dyadic control*) que realiza el *trustor* de retirar o mantener la confianza de acuerdo a la conducta pasada del *trustee*. Este control, puede generarse en *dyadic embeddedness* entre el *trustor* y el *trustee*: en las interacciones repetidas los aprendizajes (*dyadic learning*) previos permiten la emergencia de una confianza interpersonal que precede el momento en que dos individuos enfrentan un problema de confianza expresado en un juego de confianza y esta confianza es contingente pues se puede mantener o retirar. También, en la lógica de la relevancia de las redes social para la generación del *efecto reputación*, en la *network embeddedness*, el *trustee* es sensible a cuidar su reputación no sólo con quien establece en un momento un intercambio determinado, sino además con otro(s) que, como tercera(s) parte(s), pueden informar al *trustor* sobre las conductas pasadas del *trustee* (*network control* (Barrera, 2005; 2008; Barrera y van de Bunt, 2009; Buskens, 2009).

Figura 4. Reputación y confianza en la decisión de un principal de delegar tareas a un agente



Fuente: elaboración propia.

Como resumen de lo expuesto, decimos que los principales, puestos frente a la decisión de seleccionar al mejor agente, se basan en sus creencias formadas desde la información que tienen. El principal toma en consideración la reputación del agente, que es una creencia que tiene el principal sobre *cómo es* el agente y desde esta creencia evalúa la confiabilidad del agente y desde ello se forma la expectativa, al confiar, de que en el futuro el agente será digno de confianza. Por su parte, los agentes insertos en la burocracia pueden enviar señales de sus buenas credenciales que actúan como garantías de su *buen tipo*. El agente 2 y el agente 3 pueden tener credenciales a partir de la buena evaluación de su desempeño y además, certificaciones que acreditan su formación especializada.

Así, la reputación que presenta cada uno de los agentes permite que sus respectivos principales los consideren confiables y por esta razón depositen su confianza en ellos y les deleguen tareas (Goodin, 2000). Los agentes, por su parte, pueden asumir obligaciones gracias a que sus compromisos son creíbles (Boix y Posner, 2000; Fudenberg y Levine, 1990). Además, los principales pueden confiar en sus agentes porque creen que estos tienen interés en mantener su buena reputación. En este sentido, desde el concepto de *interés encapsulado*, decimos que quien confía cree que el depositario de la confianza tiene



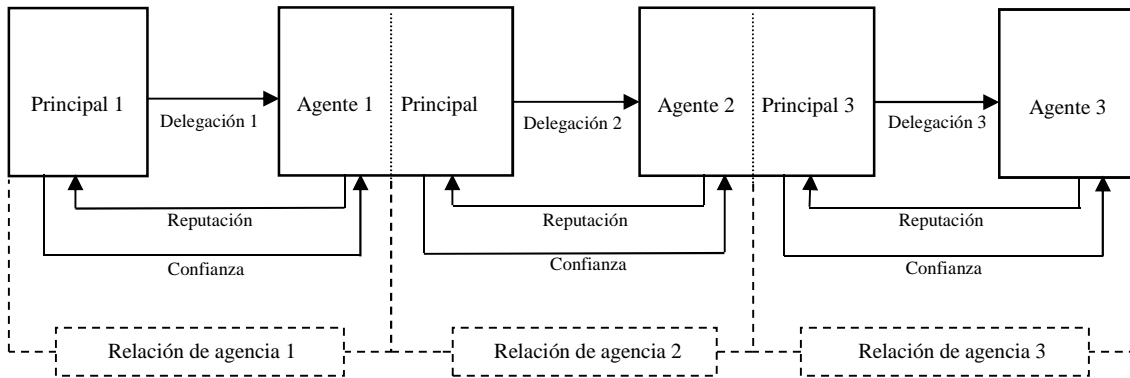
incentivos para honrar la confianza (Hardin, 1998) y en este caso, el incentivo es mantener la buena reputación costosamente forjada (Herreros, 2002a). La confianza social y la reputación, por tanto, actúan como lubricantes que hacen posible el inicio de la relación entre principales y agentes en contextos impersonales, en los cuales los implicados no obtienen la información que les permite formarse creencias a partir de la participación en una red de relaciones con historia y continuidad.

## **5.2. Efectos del oportunismo de los agentes en la confianza y la reputación: por qué se erosiona la cadena de delegaciones en la relación principal-agente multinivel.**

Teniendo en cuenta la importancia de la confianza y la reputación, es necesario analizar los efectos que puede tener su rompimiento en las relaciones principal-agente multinivel. Primero, indicamos que los depósitos de confianza de los principales hacia los agentes basados en la buena reputación de los últimos se producen en forma previa a la formalización de acuerdos y compromisos y a la delegación de autoridad. Los depósitos de confianza ex-ante hacen posible la existencia de contratos y el desempeño del agente ex-post y por esta razón, la confianza y la reputación están en juego cuando los agentes deben realizar las tareas que les fueron encomendadas. La idea central aquí es que la reputación y la confianza pueden verse afectadas si los principales no cumplen los compromisos que han establecido con sus respectivos agentes.

Las relaciones entre principales y agentes antes señaladas pueden analizarse desde dos niveles. En el primero se puede examinar cada una de las relaciones entre principales y agentes por separado. Podemos considerar así, por ejemplo, tres relaciones de agencia: una entre un principal y un agente 1; otra, entre el agente 1 que para cumplir su cometido delega, constituyéndose en principal 2, la tarea a un agente 2; y una tercera, en la que el agente 2 a su vez delega, siendo por ello principal 3, en un agente 3. En cada una de estas relaciones de agencia, como se indicó, la delegación de tareas del principal hacia su respectivo agente es posible porque el agente tiene una buena reputación y el principal deposita su confianza en este agente, es decir, tiene la expectativa de que actuará honrando la confianza depositada en él, porque lo considerada confiable. En el segundo nivel es posible analizar las tres relaciones de agencia en su conjunto, es decir, se trata de una relación de agencia multinivel. Lo indicado hasta aquí, se presenta en la siguiente figura:

Figura 5. Relación principal-agente multinivel



Fuente: elaboración propia

Al analizar las relaciones de agencia en su conjunto, se puede apreciar, según lo antes adelantado, las interdependencias existentes. Una interdependencia se genera porque las sucesivas delegaciones de principales a agentes son posibles gracias a la buena reputación del político electo como primer principal. En esta relación diádica, el incumplimiento de compromisos, concretamente del oportunismo del agente afecta su reputación ante el principal, quien puede retirarle su confianza, pues han sido afectados sus intereses y por ello, poner término a la delegación y a la relación de agencia entre ellos, lo que significa que la delegación “hacia abajo” simplemente no se produce. Otra interdependencia, que es la que interesa aquí, es que la reputación de todos los agentes y las correspondientes delegaciones de autoridad que se les hacen fundadas en su confiabilidad pueden romperse si el último agente actúa en forma oportunista y no cumple con los compromisos contraídos con su principal. Si esto ocurre se rompe toda la cadena de relaciones de agencia, pues el cumplimiento de compromisos y las reputaciones de los agentes 1 y 2 depende del correcto desempeño del agente 3. En términos de Barbera (2004), en torno a la organización social de la confianza, si en un sistema de interdependencia se afecta una relación diádica de confianza, esta perturbación local puede afectar a todo el sistema interactivo.

Lo anterior en todo caso ocurrirá bajo ciertas condiciones que es importante explicitar. Primero, es necesario que la acción del agente 3 afecte los intereses del principal 1, pues aquí

suponemos que la misión del agente 3 es generar bienestar para que se satisfagan los intereses del principal 1. En esta lógica, si el agente 3 actúa en forma oportunista, no sólo no cumple los compromisos con el principal 3, sino que al afectar los intereses del principal 1, daña al principal 2, pues la tarea de este es, como agente 1, que los intereses del principal 1, que es su agente directo, sean satisfechos. Este principal 2 para realizar su tarea como agente 1 delega su tarea en un agente 2, que es el principal 3 del agente 3. Entonces, como hemos dicho, si el agente 3 falla, el principal 3 que es responsable de su gestión, falla, como agente 2, ante su principal 2. Así, la falla del último agente implica que hacia arriba cada principal es responsable de que su respectivo agente no haya cumplido su tarea y el que debe soportar el peso de su responsabilidad por los incumplimientos en los niveles inferiores es el agente 1. La segunda condición es que el oportunismo del agente 3 implique un costo tan alto a los principales 1, 2 y 3, que cada uno de ellos retirará la confianza en su agente y por ello, ya no cooperará con él, es decir, no delegará nuevamente en él, pues, dado se ha afectado la reputación del respectivo agente, el principal estimará que la probabilidad de que aquel en las próximas rondas del juego sea confiable es baja y los costos por el posible incumplimiento del agente asociados a esta baja confiabilidad son mayores a los beneficios que podría lograr si el agente es confiable.

Por esta razón, el espiral de confianza que se forma por los sucesivos depósitos de confianza en el cual cada principal debe confiar en su agente e indirectamente en todos los demás se rompe, afectando la cadena completa de relaciones jerárquicas principal-agente. En este punto se destaca que el primer principal es quien debe soportar esta espiral inflacionaria de confianza, pues debe confiar no sólo en su agente, sino además, indirectamente, en todos los otros en quien se otorga la responsabilidad de atender sus intereses.

El rompimiento de confianza puede afectar la cadena de delegación jerárquica principal-agente multinivel de dos formas. Una es que si cada principal retira su confianza en su agente esto tiene como consecuencia que decide no continuar realizando intercambios con él, terminando por ello, la relación contractual. La otra forma es que se mantenga la relación de intercambio pero los términos en que se sitúa la delegación y el período postcontractual sean diferentes, pues el principal tomará más salvaguardas para controlar mejor las acciones de su agente, aumentando así los costos de transacción.

La implicación central de lo anterior es que relaciones de intercambio, cuando implican sucesivas delegaciones *hacia abajo* en una jerarquía, son frágiles y la reputación y la confianza son sensibles al incumplimiento de compromisos derivado del oportunismo de los agentes. Estos planteamientos ya han sido realizados en la teoría económica economía y en la ciencia política. La novedad es, como ya señalamos, que aquí la relación de intercambio analizada no es entre un principal y un agente, si no en una cadena de relaciones interdependientes entre varios principales y agentes. En las relaciones de agencia diádicas el principal confía en su agente y este elige entre honrar o no honrar la confianza depositada en él. Como se trata de un agente oportunista, no cumplirá sus compromisos y esto significará que el principal verá dañados sus intereses y por ello, retirará su confianza a su agente. En las relaciones entre varios principales y agentes como la propuesta, no está directamente en las manos de los agentes 1 y 2 cumplir con los compromisos que han establecido con sus principales. Puede que al estar insertos en una estructura de situación de un juego de una sola ronda o uno finito en el que se sabe cuál es última ronda, la primera preferencia de estos agentes sea defraudar. O puede que les interese mantener su buena reputación porque saben que otros se pueden enterar de que ha defraudado perdiendo así su reputación también ante ellos. En cualquier caso, el cumplir o no cumplir sus compromisos no depende de ellos, si no, y esta es la novedad fundamental incorporada en el análisis, del agente 3, al que, en última instancia, se le he delegado la realización de la tarea que involucra a todos los agentes de la cadena.

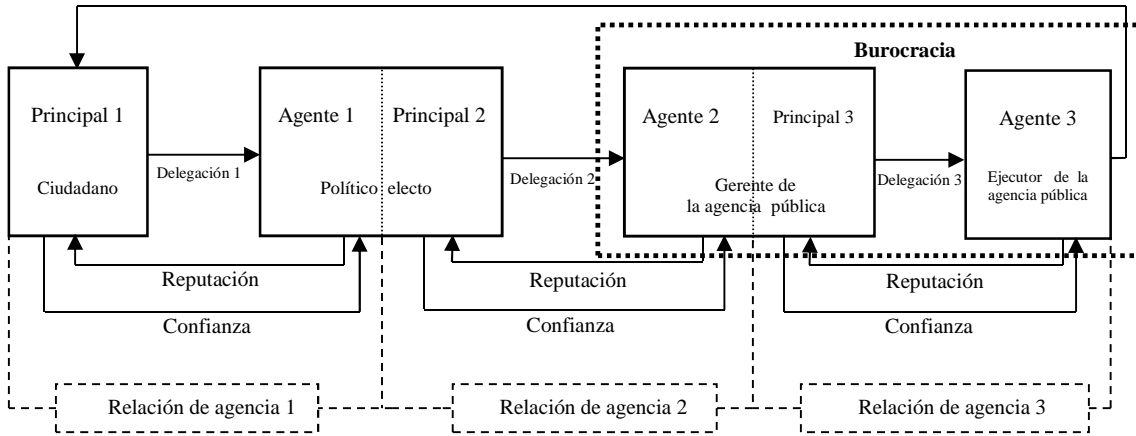
Como ya hemos dicho, si este cumple efectivamente con su encargo, además de cumplir su compromiso ante el principal 3, es decir, de honrar la confianza depositada en él, hace posible, a su vez, que los agentes 1 y 2 cumplan sus compromisos ante sus respectivos principales. Por el contrario, si el agente 3 tiene intereses que divergen de los de su principal y oculta sus acciones, por ejemplo, reduciendo su nivel de esfuerzo o apropiándose indebidamente de recursos, esto no sólo afecta su reputación si no también la de los otros agentes que dependen de su gestión. Además, al afectarse las reputaciones de los agentes, los principales dejan de confiar en ellos, pues estas reputaciones que los hacían confiables se fundaban en sus buenos desempeños anteriores y en las garantías que demostraban que eran cumplidores.

Desde la lógica de las relaciones principal-agente multinivel (que fue sintetizada en la figura 5: Relaciones principal-agente multinivel) es posible explicar por qué el oportunismo de los agentes, en particular del último agente, deteriora el efecto virtuoso de la diada confianza-reputación como creencias situadas temporalmente que hacen posible el funcionamiento de cada relación diádica principal-agente y en su conjunto la relación compleja multinivel. A partir de estos elementos es posible revisitar el análisis realizado en el capítulo 2 sobre la relación entre un ciudadano, un político electo y burócratas designados como una relación principal-agente multinivel.

Tenemos, en primer lugar, al ciudadano que es el principal 1, quien al elegir a un político, delega en él (delegación 1) la tarea de representar sus intereses, de actuar *en su nombre*, lo que implica actuar *por su bien*. Este político es pues, el agente 1, el agente del ciudadano. En este marco de representación política, como hemos señalado previamente, el político, a su vez, delega tareas en otros para implementar políticas públicas y de esta forma, genera el bienestar requerido por los ciudadanos. Así, el político electo además de establecer una relación de agencia con el ciudadano, opera como principal 2 cuando delega (delegación 2) en un actor que ejerce tareas de jefatura en la burocracia que implementa una política pública. A este actor con el que el político electo, como principal 2, mantiene una relación de agencia, le denominaremos *principal gerente (gerente de la agencia pública)* y es el agente 2 en la relación principal-agente multinivel que implementa políticas públicas.

Finalmente, existe una tercera relación de agencia en la relación principal-agente multinivel vinculada a la implementación de políticas públicas. Esta vez, se trata de una relación al interior de la burocracia, de la jerarquía que operativamente implementa una determinada política pública. En esta relación el *principal gerente* funge ahora como principal 3 y que ejerciendo su jefatura delega (delegación 3) la tarea ejecutiva de implementación de una política pública a través de un programa o proyecto específico en un agente 3, que llamaremos *agente ejecutor (ejecutor de la agencia pública)*. Este *agente ejecutor* tiene como misión lograr eficacia en los resultados del programa o proyecto a su cargo, lo que tiene consecuencias directas en el bienestar del ciudadano, cumpliéndose de esta forma, la tarea del agente 1, del político electo, en su tarea de actuar *en nombre de y por el bien* del principal 1, el ciudadano. Lo presentado hasta aquí se resume en la siguiente figura:

Figura 6. Relación principal-agente multinivel en las políticas públicas



Fuente: elaboración propia

Con anterioridad hemos señalado que la calidad de la gestión del último agente de la relación principal-agente multinivel, que en la implementación de las políticas públicas es el *agente ejecutor*, es crítica no sólo para que cumpla sus compromisos ante el principal 3, el *principal gerente*, sino que además tiene consecuencias en que en forma ascendente cada principal cumpla ante su agente y aquí lo más relevante es que tiene implicaciones en que el agente 1, el político electo, cumpla ante el principal 1, el ciudadano. En esta lógica, el oportunismo del *agente ejecutor* afecta la relación principal-agente multinivel porque erosiona la reputación y la confianza, según lo antes expuesto.

En particular, el oportunismo daña la confianza y la reputación que viabiliza las delegaciones de cada principal hacia su agente y para analizar en más profundidad cómo se produce esto, procederemos de la siguiente manera. En primer lugar, analizaremos cómo opera la confianza y la reputación en la relación principal-agente multinivel que funciona en torno a la implementación de políticas públicas destinadas a producir beneficios para el ciudadano. Específicamente, analizaremos en cada relación de agencia por qué cada principal considera la reputación y la confianza en la decisión de delegar tareas en su agente. En segundo lugar, analizaremos cómo el oportunismo del *agente ejecutor* afecta cada una de las relaciones de agencia.

Comencemos, entonces, por el primer punto. Siguiendo la lógica de la relación principal-agente multinivel antes analizada, el agente 1, que es el político electo, tiene estrategias para incidir en la formación de creencias del principal 1, el ciudadano, sobre su confiabilidad. Bien, pero ¿cuáles son las formas a través de las cuales el político busca este resultado? Este tema ha sido suficientemente estudiado por la ciencia política. Una vía es a través del mecanismo sobre formación de confianza social analizado en el capítulo sobre confianza. Recordemos que la confianza social, impersonal o anónima es entendida como una expectativa acerca del *tipo* de desconocidos respecto a los cuales no se tiene información directa derivada del contacto personal con ellos (Herrerros, 2004b). Este tipo de confianza opera en contextos de mercados extendidos en donde se generan intercambios fuera de las redes sociales de reconocimiento mutuo, es decir, se trata de intercambios entre extraños (Shapiro, 1987, 2005). En relación al mecanismo de formación de confianza social, se refiere a la formación de expectativas de confianza a través de la detección del *tipo*, para lo cual el agente envía señales. Respecto a la reputación de los agentes, a estos les interesa lograr en forma intencionada que sus principales confíen en ellos y dado que no los conocen directa o personalmente, deben crear, por tanto, confianza social y una forma es, como se dijo, a través del envío de señales (Herrerros, 2004b).

Los votantes se orientarán a identificar y seleccionar políticos con un *buen tipo* que serán quienes en relación a los votantes: comparten sus preferencias políticas, son honestos al cuidar sus intereses y son competentes para implementar óptimamente las políticas que los beneficiarán. Para lograrlo los votantes usan información disponible desde señales emitidas por los candidatos y detectadas como características personales de estos, como sus principios y la consistencia de sus posiciones, su forma de hablar, su lenguaje corporal y sus afiliaciones sociales. Herrerros (2004c; 2005a; 2005b, 2006) ilustra cómo este principio ha sido aplicado en el uso de atajos informativos, es decir, de señales sobre el *tipo* como, por ejemplo, las capacidades oratorias, la tenencia de propiedad, entre otras (en complemento con diseños institucionales como la limitación de los mandatos y la rotación en los cargos). En la tradición republicana diversos pensadores distinguieron entre *buenos* y *malos* políticos y recomendaron centrar la atención en la selección de los primeros a través de la información sobre características personales que como signos externos informan sobre su *tipo*: los políticos con un *buen tipo* son los “optimates” de Cicerón y la “aristocracia natural” de James Harrington,

Thomas Jefferson y John Adams, esto es, políticos honestos, competentes y con intereses compartidos con los ciudadanos.

A partir de la identificación del *tipo* los ciudadanos se orientaron a afrontar los problemas de selección adversa derivados de la asimetría de información en la elección de sus representantes y en este sentido, se puede interpretar el grado necesario de desconfianza, de estar alerta, que según autores como Cain y Jones (1989), Herreros (2002c, 2004a) y Levi (2000) tenían los ciudadanos hacia los políticos. Strøm, Müller y Bergman (2006a) argumentan que en las democracias representativas los ciudadanos y los burócratas cuando actúan como principales delegan responsabilidades a sus agentes en condiciones de selección adversa guiándose por su *tipo*.

Si un ciudadano conoce directamente a un político que compite en una elección democrática por un cargo de elección popular, sea este, por ejemplo, un presidente de gobierno o un alcalde, es porque este político postula a un segundo período de gobierno y ya ejerció un mandato durante un período de gobierno previo. Si es así, se trata de una relación de agencia que no es impersonal en el sentido en que el principal conoce el *tipo* del agente a través de una experiencia previa de intercambio de voto por bienestar. En este marco, estamos ante un caso de formación de confianza interpersonal o particularizada y opera como mecanismo la formación de expectativas a partir de interacciones pasadas, según lo señalado en el capítulo sobre confianza.

El ciudadano conoce el desempeño del político y a partir de esta ronda previa en el juego repetido conoce la reputación del político, es decir, tiene una creencia sobre su *tipo* y en base a esta información, en la etapa precontractual formará la expectativa sobre el futuro desempeño de su agente en la etapa postcontractual. Si la reputación del agente indica que es confiable, el ciudadano estimará que la probabilidad de que el agente actúe en forma oportunista y que se produzcan problemas de selección adversa (ocultamiento de información) y riesgo moral (ocultamiento de acciones) es baja, por lo cual confiará en él y lo seleccionará entre los candidatos en competencia, es decir, votará por él y, en tanto agente, delegará en él la tarea de cuidar sus intereses. Utilizará así el voto retrospectivo como un premio (considerando bienestar y recursos específicos recibidos durante un período de gobierno), lo que guiará además su orientación en el uso del voto prospectivo como un depósito de confianza (además de la consideración de políticas comprometidas por el político



en el programa de gobierno y que tiene la creencia de que pueden reportarle beneficios) en el marco de la selección de la mejor opción entre los candidatos a agente en competencia. Es en este sentido que las elecciones son un instrumento de selección de un agente a través de su *tipo*, que es complementario a las elecciones como un instrumento de sanción *ex-post* (Fearon, 1999).

La segunda delegación en la relación principal-agente multinivel que implementa políticas públicas se produce cuando el político electo, para ser efectivamente agente del ciudadano, como señalamos, tiene que constituirse en principal de otro agente que opera en la burocracia que implementa las políticas públicas. Si el político electo como principal 1 no conoce directamente al agente 2, estamos ante un intercambio, al menos en la primera ronda del juego, que es impersonal y en este contexto la interrogante es ¿por qué el principal confía en su agente cuando es un desconocido? Si la confianza es una creencia, ¿en base a cuál información al principal se forma esta creencia? Respondemos estas interrogantes señalando que opera el mecanismo antes señalado de formación de expectativas de confianza a través de la detección del *tipo* ya comentado y además, la información a partir de la cual el principal se forma expectativas sobre el *tipo* del agente, está contenida en la señal que envía el agente que le informa sobre su reputación.

En relación a la reputación proponemos, entonces, una de las vías de acceso a información que favorece la formación de reputación, según lo expuesto en el segundo capítulo. Específicamente, nos referimos a las licencias y credenciales como señal sobre las competencias y honestidad del agente. En el momento  $t_0$ , *ex-ante* la decisión de delegar o no delegar, el agente envía señales sobre su *tipo* a partir de credenciales o licencias que tiene y que acreditan un nivel educacional desde lo cual el principal hace inferencias sobre las competencias y preferencias del agente.

Recordemos que el argumento de Spence (1973, 2001) sobre la educación como señal que permite a los agentes disponer de respaldos sobre su competencia. También Akerlof (1970) destaca en el mismo sentido la importancia de las garantías que informan sobre la calidad de un producto. Estas credenciales serán consideradas creíbles por el principal y afectarán sus creencias, pues son difíciles de imitar y además, ha resultado costoso para el agente realizar las acciones para conseguir las acreditaciones (Gailmard y Patty, 2012;

Rasmusen, 1996) y por esta razón, estimará que el agente tiene un *buen tipo*, es decir, que es competente y honesto.

Desde esta perspectiva, el principal accede a información privada del agente a partir de su reputación que informa sobre su *tipo* y si las creencias de los individuos en condiciones de información asimétrica se conciben como una distribución de probabilidades sobre estados del mundo (Domènech, 1991), tenemos que el principal supone, dada la reputación del agente basada en señales desde credenciales, que es competente y honesto. Esta es la información sobre el “pasado del agente” con la que cuenta el principal en  $t0$  y que utiliza para tomar la decisión de delegar o delegar en él. Ahora surge la interrogante ¿para qué la utiliza? Si concebimos el contrato que formaliza la delegación como una promesa (Williamson, 1993), el agente considera la probabilidad de que esa promesa sea cumplida, pues toma en cuenta esa reputación para estimar el comportamiento que tendrá el agente en  $t1$ , es decir, *ex-post* delegación. Aquí, como planteamos, opera la confianza que hace posible la delegación de responsabilidades de un principal hacia su agente.

Según Shapiro (1987, 1990), el principal transfiere poder y delega responsabilidades y otorga espacios de discrecionalidad a su agente. Ello es posible debido a que esta decisión la realiza tomando en cuenta que la relación de agencia fiduciaria con su agente está mediada por una organización social de la confianza basada en normas de confianza referidas al deber del agente de ser: a) honesto y prudente en el manejo de la información que comporta su tarea; b) desinteresado, en el sentido que sus interés no interfiera con la adecuada representación de los intereses de su principal, es decir, que no existan conflictos de interés; y c) diligente, competente y cuidadoso en la realización de sus tareas. Estas normas que operan como “guardianes de la confianza” inducen, según Shapiro (1987), a los principales a confiar en sus agentes, pero ¿cómo ello es posible?, ¿qué papel tiene aquí la reputación?

Las relaciones contractuales de agencia suponen deberes fiduciarios que tienen su origen en la tradición jurídica romana republicana, que fundaba los deberes contractuales en la *fiducia*, la confianza entre las partes. En la relación entre el fideicomitente o fiduciante y el fideicomisario el primero “se pone en las manos” del segundo, quien debe actuar de buena fe (*actio fiduciae*). El término *fideicomiso* procede de *fideicommissum*, compuesto por *fides*: fe, y *commissus*: encargo, confiado, comisión, encomienda o delegación, desde lo que

podemos indicar que la relación fiduciaria trata de un encargo o comisión de confianza<sup>55</sup>. Desde este origen se tiene que las relaciones fiduciarias requieren y presuponen depósitos de confianza del principal en su agente, en su agente fiduciario.<sup>56</sup> De hecho, fiduciario puede entenderse como “el que depende del crédito y confianza que merezca” (Real Academia Española, 2001) y además, como referido a “una persona que ocupa una posición de peculiar confianza respecto de otro (Gill y Gregory, 1990: 125).

Los deberes fiduciarios<sup>57</sup> son regulados y supervisados por organizaciones como asociaciones y colegios profesionales, comités de ética, empresas aseguradores y de contabilidad, quienes expenden certificaciones, credenciales y licencias que garantizan que el agente es apto para cumplir con sus deberes fiduciarios y en caso de que el agente se desempeñe indebidamente e incumpla sus deberes fiduciarios puede ser sancionado con la suspensión o retiro de la acreditación<sup>58</sup>. Estas acreditaciones, además de permitir al principal

---

<sup>55</sup> De ello dan cuenta dos modos jurídicos del derecho civil romano en que operaba la fiducia. Uno es el pacto de fiducia (*pactum fiduciae*) expresado en dos figuras jurídicas: la fiducia de garantía o fiducia con el acreedor (*fiducia cum creditore contracta*) y el encargo en confianza o fiducia con el amigo (*fiducia cum amico contracta*). En la primera, un deudor entregaba como garantía por *mancipatio* a su acreedor (*creditor* o *creditor fiduciarius*) una propiedad suya bajo el compromiso de que le fuera reintegrada cuando la deuda fuera cancelada y en la segunda, el fideicomitente entrega una propiedad *mancipi* (expuestas a embargo, confiscaciones o destrucción) a un fideicomisario (*amico*) para su custodia, bajo el compromiso de que posteriormente esta le sea reintegrada. Otro es el Fideicomiso como *acto mortis causa* en donde un causante (fideicomitente) encomendaba un encargo (*rogo fideicomitto*) a un fiduciario consistente en que conserve los bienes heredados y posterior a la muerte de aquel, los transmita a un heredero (*fideicommissarius*).

<sup>56</sup> En general, la relación de agencia y en particular, los contratos de agencia se sustentan en la confianza recíproca entre principal y agente, por lo que se constituye en un contrato *intuitu personae*. La confianza es una condición fundamental para que las partes tengan la voluntad de concurrir en ese acto jurídico que les vincula y además, de mantenerlo en el tiempo, es decir, de que sea un contrato de duración o ejecución continuada (Diéguez, 2006)

<sup>57</sup> Los deberes fiduciarios están contemplados en el derecho de agencia para regular relaciones de agencia en diversos ámbitos. Por ejemplo, el derecho mercantil establece deberes del principal y del agente en el marco de los *contratos de colaboración o de gestión de intereses ajenos*. Entre los deberes del agente se encuentran: el cuidado y diligencia en el desempeño de sus funciones (*duty of care*) que incluye el deber de informarse, participar activamente y oponerse a acuerdos ilegales, el no deshonrar al principal y a sus negocios y además, mantener una relación amistosa con el principal (*duty of good conduct*), el reportar a su principal cualquier información que recibe y que se relacionan con las materia de su responsabilidad y que son de interés para el principal (*duty of give information*), dar explicaciones al principal por beneficios recibidos en el marco de su desempeño resguardando los intereses de éste (*duty to account for profits*), el actuar exclusivamente por el beneficio del principal y no afectar sus intereses (*duty of loyalty*), el no revelar información confidencial que compromete los intereses del principal (*duty not to disclose confidential information*), incluso cuando la relación de agencia ha concluido (*duty after termination agency*) y la sinceridad respecto a su situación y la de la empresa (*duty candor*) (Ortega, 1993; Pérez, 2005; Sell, 1975).

<sup>58</sup> Quienes son profesionales y cuentan con las respectivas certificaciones se supone que deben dar garantías de que cumplirán sus deberes fiduciarios, lo que es vigilado por colegios profesionales y está contemplado en los códigos de ética profesionales. Como señala Sámano (2006), el término profesión tiene su origen en *professio* que expresa una declaración pública que contiene una promesa de correcto proceder.

controlar fiduciariamente a su agente y protegerlo en disputas contractuales (Domènech, 2004a), operan como una señal de que el agente cumplirá sus deberes fiduciarios, porque se acredita que es competente y además que está en conocimiento de las implicaciones normativas de sus deberes de agencia, relacionados a la lealtad, discreción, diligencia, entre otros. Quienes cuenten con estas credenciales tendrán la reputación por esta vía de ser agentes confiables en el sentido fiduciario y así los principales tendrán la expectativa de que *ex-post* contrato serán honestos, desinteresados y competentes.

Las relaciones fiduciarias se basan en la confianza entre las partes<sup>59</sup> y en lo que particularmente nos interesa, en la confianza del principal en su agente. En general, la relación de agencia y en particular los contratos de agencia se sustentan en esta confianza recíproca por lo que se constituye en un contrato *intuitu personae*, esto es, basado en la confianza depositada en las condiciones personales del agente. La confianza es una condición fundamental para que las partes tengan la voluntad de concurrir en ese acto jurídico que les vincula y además de mantenerlo en el tiempo, es decir, que sea un contrato de duración o ejecución continuada en el que la prestación se prolongue y sea estable (Diéguez, 2006).

Que el principal concorra a celebrar el contrato dependerá de si inicialmente tiene la expectativa sobre las condiciones personales del agente y decimos que el principal puede formar esta expectativa sobre la honestidad, desinterés y competencia, si el agente presenta las credenciales suficientes que constituyen una efectiva señal de que tiene ese *tipo*. Después de celebrado el contrato, que el principal manifieste su interés de mantenerlo dependerá de si la expectativa inicial sobre su agente es confirmada desde el cumplimiento de sus deberes fiduciarios. También cuando los contratos de agencia toman la forma de *intuitu instrumenti*, es decir, cuando se celebran a partir de la confianza del principal en las características, no de una persona si no de una organización, podemos decir que el depósito inicial de confianza se funda, siguiendo lo expuesto en el capítulo 3, en la reputación de esta organización.

Estas normas que operan como “guardianes de la confianza” inducen a los principales a confiar en sus agentes y las certificaciones son garantías de la confiabilidad del agente y esto es así en este caso como una expectativa acerca del desempeño del agente, expectativa

---

<sup>59</sup> El agente también deposita su confianza en el principal, específicamente tiene la expectativa de que cumplirá con los deberes fiduciarios de proveer oportunidad y condiciones para un desempeño adecuado, de proveer toda la información necesaria, de mantener una buena conducta y de satisfacer la remuneración pactada en términos de monto y oportunidad del pago.

que se forma en base a la información que dispone el agente. El agente, según lo antes dicho, a través de las credenciales dispone de una buena reputación y utiliza estas credenciales como una señal de su buen *tipo* y siguiendo lo planteado por Herreros (2003a, 2003b; 2004a, 2004b, 2004d) sobre las señales como un mecanismo de creación de confianza social, este sería un mecanismo que explica por qué el principal decide depositar confianza en su agente.

También el político electo puede obtener información sobre la reputación de su eventual *agente gerente de la agencia pública* a través de la red social en la que está inserto, red en la que sus integrantes le proporcionan evidencia convincente sobre sus competencias y preferencias. Estos integrantes que sí han conocido directamente al potencial agente pueden ser otros políticos electos con los que cuales se reúne por razones políticas y también pueden ser gestores públicos de nivel técnico con los cuales tiene vínculos por razones propias de su cargo. Otra vía que tiene el político electo para acceder a información sobre la reputación del agente es a través de la entregada por un tercero que opera como intermediario, pues conoce directamente al agente y además, es considerado confiable por el político, quien por ello toma como segura la recomendación que se le hace de considerar a esa persona como el mejor candidato para que sea su *hombre de confianza*.

Finalmente, en la tercera relación de agencia que compone la relación principal-agente multinivel, que es la integrada por el *gerente de la agencia pública*, ahora como principal 3 (*principal gerente*) y el *agente ejecutor de la agencia pública*, como agente 3, la decisión del principal de delegar en su agente se basa en las mismas razones que tiene el político electo para delegar en el *gerente de la agencia pública* cuando este opera como agente. Es decir, puede obtener información sobre la reputación del agente desde la red en la que se encuentra inserto o desde un tercero confiable o desde una señal enviada por este a través de credenciales que informan sobre sus competencias. Estas tres vías de acceso a información operan, como señalamos, cuando el principal no conoce directamente al agente. En caso contrario, el principal se basa en la información disponible desde su propia experiencia pasada con ese agente para evaluar desde su reputación si es o no confiable y en definitiva, si al delegarle tareas, honrará la confianza depositada en él.

En la implementación de las políticas públicas, bajo la lógica de la Nueva Gestión Pública, la selección de cargos en el nivel de *agente ejecutor* debe operar a través de procesos de oposiciones o concursos públicos en base a criterios de transparencia y calidad. Si se diera

el caso, en la delegación desde el *principal gerente* hacia el *agente ejecutor*, opera la confianza social a través del envío de señales bajo la forma de credenciales. Nos detendremos aquí para explicar a través de un juego, cómo opera en esta situación la reputación y la confianza. Para ello, exponemos un modelo de teoría de juegos denominado juego de contratación bajo condiciones de confianza social, que es una adaptación del juego de señales elaborado por Sánchez-Cuenca (2004) y del juego de confianza como un juego de señales de Herreros (2002a, 2004a) y que es representado en forma extendida en la figura 7.

El *principal gerente* tiene dos opciones: contratar o no contratar al agente. No obstante, para tomar esa decisión se enfrenta al problema de que no tiene información sobre sus competencias y competencias. El *principal gerente* entonces debe confiar en un agente sobre el cual desconoce su *tipo* y por ello requiere de información que le permita tomar una decisión acertada sobre la confiabilidad del agente. Ambos jugadores entonces, están implicados en juego con información asimétrica, en este caso, el *principal gerente* antes de realizar su primera jugada desconoce el *tipo* del *agente ejecutor*, no se sabe si es o no digno de confianza y el *agente ejecutor* sí cuenta con esta información, que es privada. Por ello, el primer movimiento es efectuado por *Naturaleza* (N), quien realiza una distribución aleatoria de los *tipos* del *agente ejecutor*, con lo cual además el juego es de información incompleta.

El *principal gerente*, como señalamos, no tiene certeza sobre el *tipo* del *agente ejecutor*, pero estima que con probabilidad 0.5 que es confiable y con probabilidad 0.5 que no lo es. El problema del *principal gerente* es, en base estas creencias sobre los posibles *tipos* del agente, determinar cuáles son las estrategias apropiadas dentro del conjunto factible de opciones; si no tiene certeza sobre qué *tipo* de agente tiene en frente ¿deberá confiar, contratar y delegar o debe evitar hacerlo? Puede confiar en un agente confiable que por serlo honrará la confianza depositada en él al ser contratado o puede confiar en un agente no confiable que, dados sus intereses divergentes con los de su principal y el espacio de discrecionalidad que tendrá a disposición ex-post, actuará en forma oportunista y lo defraudará. El *agente ejecutor*, por su parte, tiene interés en que confíen en él, pues valora ser contratado y por esta razón, envía una señal al *principal gerente* haciendo que la información privada que tiene sobre sus competencias sea de conocimiento común a través de una certificación observable sobre su nivel educacional. Esta señal es emitida con el fin de incidir en las creencias iniciales del

*principal gerente* sobre su *tipo*. En consecuencia, el *agente ejecutor* tiene dos estrategias: enviar la señal y no enviar la señal y realiza su jugada luego del movimiento inicial de *Naturaleza*.

A continuación, el *principal gerente* observa la jugada del *agente ejecutor*. Tanto si este jugador ha enviado o no ha enviado la señal, el *principal gerente* no sabe si la jugada es realizada por aquel que es digno de confianza o por el que no lo es. Por ello, el *principal gerente* no tiene certeza sobre en cuál nodo se encuentra (su elección se produce en un conjunto de información con más de un nodo) ya que sólo observa la jugada pero no sabe cuáles son los pagos de quien la realizó y sólo puede tener creencias sobre el *tipo* del agente: si el *agente ejecutor* lanza la señal no sabe si se trata del aquel digno de confianza que lo hizo para revelar su verdadero *tipo* o si se trata del deshonesto e incompetente que lo hizo para inducir a engaño al principal para que confíe en él para luego defraudarlo.

Por esta razón, el juego también es de información imperfecta, lo que es representado con dos conjuntos de información: uno compuesto por los dos nodos en los que *principal gerente* debe decidir si contratará o no contratará luego de que observa la señal y otro integrado por los nodos en el que este jugador se sitúa cuando la señal no es emitida. Las creencias del *principal gerente* al observar las jugadas de cada *tipo* son representadas por  $\alpha$  y  $1 - \alpha$  y  $\beta$  y  $1 - \beta$ . Frente a cada alternativa de jugada, es decir, frente al envío o no envío de la señal, no sabe en qué “lado” del juego se sitúa. En cualquier caso, luego de observar la señal el *principal gerente* actualiza las creencias iniciales que tenía sobre el *tipo* del agente *ejecutor*.

Los pagos de los jugadores son los siguientes: el *agente ejecutor* recibe un pago  $a$  si confían en él y lo contratan. De lo contrario, es decir, si no lo consideran digno de confianza y por ello no lo contratar recibe un pago de 0. El costo por el envío de la señal es  $-c$ . Su orden de preferencias  $a > a - c > 0 > -c$ . Por su parte, el *principal gerente* recibe  $b$  si contrata a un agente que cumple sus compromisos contractuales y si es defraudado su pago es  $d$  y su pago 0 si no confía en el agente y no lo contrata. Su orden de preferencias es  $b > 0 > d$ . Los equilibrios de este juego dependen de las creencias iniciales del *principal gerente* sobre la distribución inicial de los *tipos* y de la actualización de estas creencias luego de la decisión del *agente ejecutor* sobre si envía o no envía la señal.

Pueden producirse cuatro posibles equilibrios bayesianos perfectos con estrategias puras con dos *tipos* y dos estrategias (enviar o no enviar señal): dos de ellos son separadores y los otros dos son agrupadores. Los equilibrios separadores se producen cuando cada *tipo* posible del *agente ejecutor* selecciona una estrategia diferente. En uno de ellos, el *agente ejecutor* del *tipo* no confiable envía la señal y el del *tipo* digno de confianza no lo hace. En el otro posible equilibrio separador, el *agente ejecutor* con el *tipo* confiable envía la señal y el *agente ejecutor* con el *tipo* no confiable no lo hace porque considera que es muy costosa. Centrando la atención en el segundo posible equilibrio separador, frente cada una de estas estrategias el *principal gerente* debe decidir contratar o no contratar.

El principal decide de esta forma para cada caso porque la observación de la señal enviada por el agente aporta nueva información desde lo cual revisa sus creencias iniciales y ahora tiene la certeza, es decir, estima con probabilidad igual a 1 ( $\alpha = 1$ ), que el *agente ejecutor* confiable (AEC) es aquel que envía la señal (ES) porque es costosa y por ello creíble y así tiene la seguridad respecto a en cuál nodo del juego se sitúa, porque a partir de la observación de la acción del envío de la señal obtiene información sobre los pagos de este jugador, quien está dispuesto a enviar la señal que, si bien es costosa porque no es gratis hacerlo, finalmente compensa porque este costo no es tan alto, dadas sus capacidades o competencias. En contraste, el principal estima que la probabilidad que el *agente ejecutor* no confiable (AENC) es el que envía la señal es igual a 0 ( $\beta = 0$ , es decir que la probabilidad de que el agente confiable envía la señal es 0 y, que la probabilidad de que el agente no confiable no envía la señal es 1). Tenemos, de acuerdo a la regla de Bayes, que:

$$p(\text{AEC}|\text{ES}) = \frac{p(\text{AEC}) p(\text{ES}|\text{AEC})}{p(\text{AEC}) p(\text{ES}|\text{AEC}) + p(\text{AENC}) p(\text{ES}|\text{AENC})} = \frac{0.5 * 1}{0.5 * 1 + 0.5 * 0} = 1$$

En consecuencia, la mejor estrategia del principal es contratar al *agente confiable* cuando este emite la señal y no contratar al *agente no confiable* cuando observa que no emitió la señal. Sin embargo, ¿es este un equilibrio separador? Sí lo es porque la respuesta a la pregunta ¿tiene el *agente ejecutor* con el *tipo oportunista* más ganancia no enviando la señal



que enviándola? es positiva. Este agente tiene incentivos porque si no envía la señal su pago es  $a$  y si envía la señal logra  $a-c$ , siendo  $a > a-c$ .

En relación al otro equilibrio separador, que es: *agente ejecutor de tipo no confiable* envía la señal y *agente ejecutor de tipo digno de confianza* no envía señal, tenemos que los agentes de cada *tipo* juegan así, el principal, dada su creencia de que quien envía la señal es confiable y quien no la envía no lo es, optará por contratar a quien envía la señal, en este caso, al *agente ejecutor no confiable*. Al analizar los incentivos que tiene cada jugador para optar por las estrategias señaladas, tenemos que para el *agente ejecutor confiable* es más provechoso no enviar la señal que enviarla, siendo  $a > a-c$ . En el caso del *agente ejecutor no confiable* su mejor estrategia no es elegir enviar la señal porque si lo hace obtiene menos ganancia que si no lo hace, dado que  $a-c < a$ . En consecuencia, este no es un equilibrio porque el *agente ejecutor no confiable* no opta por enviar la señal.

Otros equilibrios posibles son los dos equilibrios agrupadores en el que los ambos *tipos* envían la misma señal. Dada la lógica del juego expuesto, o bien, tanto el agente con el *tipo confiable* como el del *tipo no confiable* no envían la señal, o bien ambos la envían. Si ambos *tipos* envían la señal se puede deber a que el agente honesto busca que su verdadero *tipo* sea de conocimiento común y el agente deshonesto, como señalamos, lanza la señal buscando engañar al principal. Aunque la señal sea costosa puede que este último agente sea competente y puede asumir los costos de enviar la señal desde la credencial educativa. A pesar de ser competente, si es deshonesto puede buscar engañar al principal para ex-post actuar en forma oportunista. Si lo logra, al ser contratado, obtendría como pago  $a$ , que es mayor que los costes  $-c$  por enviar la señal. En cualquier caso, la estrategia de ambos *tipos* de agente respecto a la señalización no aporta información nueva al principal para actualizar sus creencias y este mantiene las creencias iniciales que tenía sobre los *tipos* de los agentes después que mueve *Naturaleza* y puede considerar sólo estas creencias iniciales para decidir si contratará o no al agente. Si la creencia inicial del *principal gerente* de que el *agente ejecutor* es confiable (AEC) es de 0.5, esta creencia inicial ( $\alpha = 0.5$ ) se mantiene luego de que ambos *tipos* de agente (*agente ejecutor confiable* –AEC– y *agente ejecutor no confiable* –AENC) envían la misma señal (ES). Tenemos que:

$$p(\text{AEC}|\text{ES}) = \frac{p(\text{AEC}) p(\text{ES}|\text{AEC})}{p(\text{AEC}) p(\text{ES}|\text{AEC}) + p(\text{AENC}) p(\text{ES}|\text{AENC})} = \frac{0.5 * 1}{0.5 * 1 + 0.5 * 1} = 0.5$$

Dado que el *principal gerente* mantiene su creencia inicial sobre la probabilidad de que el *agente ejecutor* con un *tipo* confiable fue quien envió la señal, su mejor estrategia será contratarlo, dado que  $b > 0$  (el pago por contratar es mayor que el de no contratar). Por ello, la estrategia enviar la señal está en la ruta de equilibrio. Ahora, para ambos tipos de agente ¿es su mejor estrategia enviar la señal o para alguno de ellos sería más conveniente no hacerlo? Para responder a esta interrogante es necesario analizar cuál es la mejor estrategia para el *principal gerente* si observa que no se envía la señal. Si el principal elige contratar si observa que no se envía la señal, los dos *tipos* de *agente ejecutor* tendrían un mejor pago porque  $a > a - c$ , es decir, ambos obtienen más ganancias si no envían la señal y son contratados que si la envían y son contratados.

Para que ocurriera lo contrario, es decir, que ambos *tipos* de agentes envían la señal, es necesario que el principal no los contrate si no la envían. El *agente ejecutor* con *tipo* confiable obtiene un pago mayor si opta por enviar la señal, pues si ante esta estrategia el principal opta por contratarlo obtiene  $a - c$  y si no lo contrata, al no enviarla, obtiene 0, siendo  $a - c > 0$ . Sin embargo, esto no ocurriría para el caso del *agente ejecutor* con un *tipo* no confiable porque para el *principal gerente*  $0 > d$ , es decir, si el *agente ejecutor* con un *tipo* no confiable no envía la señal, el principal tiene pagos mayores por no contratar y quedar en statu quo que por contratar y ser defraudado. Considerando esto, la otra estrategia posible para el *agente ejecutor* con un *tipo* no confiable es enviar la señal, pero frente a ello ¿la mejor estrategia para el *principal gerente* será contratarlo o no contratarlo?

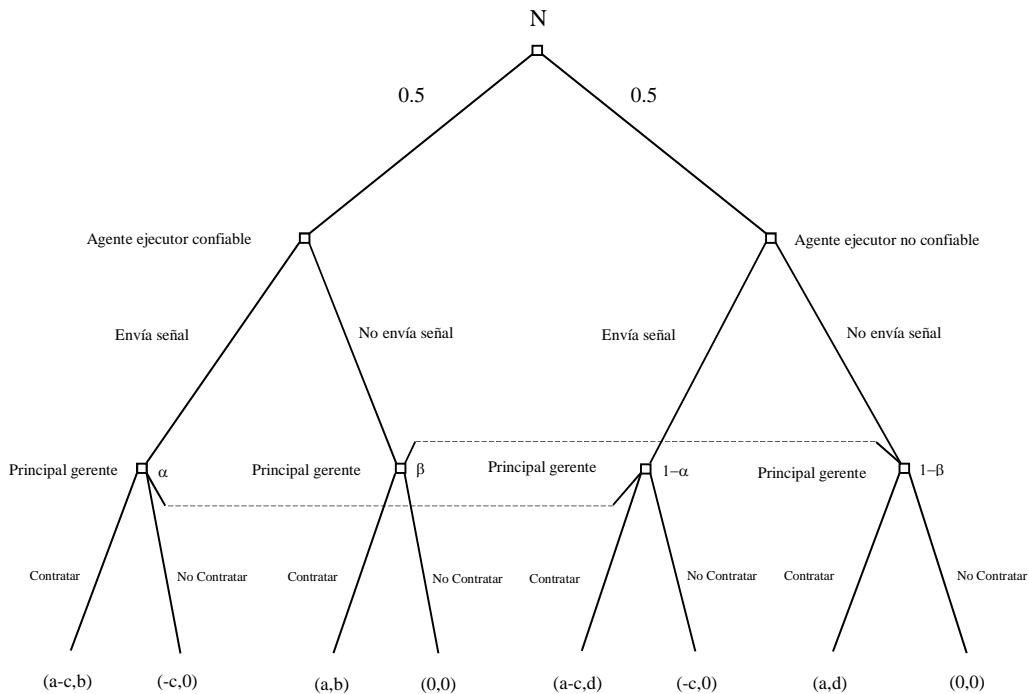
Al igual que cuando no envía la señal, si lo hace, es más provechoso no contratarlo que hacerlo porque  $0 > d$ . En todo caso, frente a los dos *tipos* de agente, si ambos no envían la señal (con  $1 - \alpha = 0.5$ ), la mejor respuesta del principal es no contratar. En relación a la respuesta del principal, si los agentes con ambos *tipos* envían la señal, optará por contratar si su creencia inicial sobre  $\alpha$ , sobre que el *agente ejecutor* sea confiable, es mayor a  $d/d - b$ . Si se da esta condición, se produce un equilibrio agrupador cuando los agentes de ambos tipos envíen la señal.

Finalmente, el segundo posible equilibrio agrupador es aquel en que los dos *tipos* de *agente ejecutor* optan por no enviar la señal. Al igual que el anterior equilibrio agrupador, las jugadas de ambos *tipos*, al ser idénticas, no aportan nueva información al principal para revisar sus creencias iniciales sobre la distribución de los *tipos*. No obstante, este no es un equilibrio porque para el *agente ejecutor* de *tipo* confiable es más rentable enviar la señal porque así su pago será  $a-c$ , siendo  $a-c > 0$  (tiene, por tanto, incentivos para desviarse de la estrategia no enviar la señal) considerando que el principal al observar el envío de la señal elige contratar, obteniendo  $b$ , siendo  $b > 0$ .

En torno al juego de interacción estratégica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* en la etapa precontractual, el modelo predice que el *principal gerente* confía en el *agente ejecutor* y lo contrata y delega tareas en él, cuando tiene la creencia de que es de un *tipo* confiable basado en su reputación comunicada a partir de una señal creíble.

El juego en forma extensiva analizado se expone a continuación:

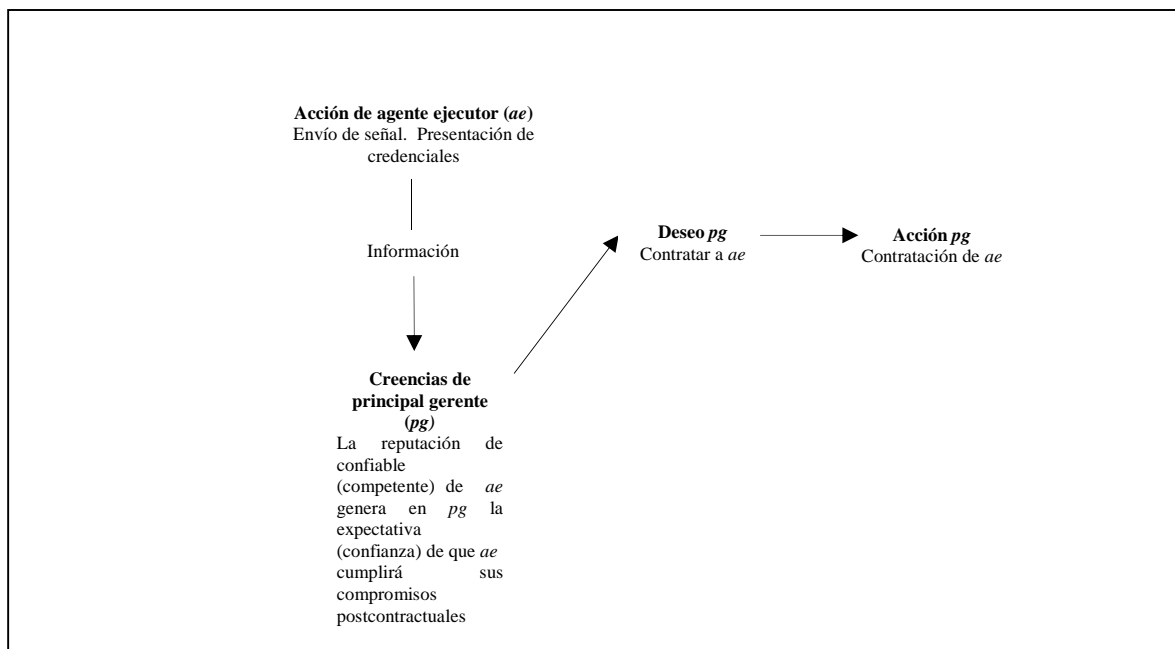
Figura 7. Juego de contratación bajo condiciones de confianza social



Finalmente, respecto a la reputación y la confianza, como señalamos, son un lubricante de las relaciones de agencia por que hacen posible la delegación, lo que opera cuando se produce la primera contratación y por ello, la delegación en condiciones de confianza social, como analizamos en el modelo recién expuesto, y también cuando se realiza una nueva delegación. En el caso de la última relación de agencia que analizamos, si el *agente gerente* conoce al *gerente ejecutor* porque el segundo estuvo al servicio del primero en el marco de la gestión de implementación de una política pública, entonces establecieron interacciones estratégicas previamente y se encuentran en un juego repetido y en este marco, si el principal ha observado directamente el desempeño del agente y este desempeño ha sido el esperado por él, volverá a delegar funciones en este agente. Bien pero ¿por qué ocurre esto? En el siguiente juego que denominamos *juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal* (ver figura 9) se especifican las condiciones bajo las cuales un agente vuelve a delegar tareas en su agente.

El mecanismo causal intencional que está a la base de la dinámica formalizada en el juego recién analizado, es sintetizado en el siguiente esquema:

Figura 8. Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social



Fuente: elaboración propia

La relación entre el envío de la señal y el depósito de confianza hacia el agente opera, según los antecedentes presentados en el capítulo 2, según el mecanismo de formación de confianza social denominado formación de expectativas a partir del *tipo*: determinados rasgos observables constituyen signos que son asociados a determinadas preferencias inobservables a priori que permiten a quienes los poseen ser considerados confiables. Estos signos pueden ser puestos en evidencia intencionadamente por un individuo en forma de señales observables para que otro individuo tome en cuenta la información contenida en la señal en la formación de sus creencias y gracias a ello lo considere confiable y, en consecuencia, decida cooperar con él. Aquí proponemos que un individuo puede señalar su reputación a través de signos observables que informen sobre ella.

En el capítulo 3 indicamos que una vía de acceso a la información que forma la reputación como una creencia son las licencias y credenciales que acreditan que quien las posee ha demostrado ser competente y en consecuencia, se certifica formalmente que está autorizado a ofrecer sus servicios y productos. Estas licencias y credenciales son certificados escritos y por ello, son signos observables que informan sobre rasgos no observables a priori, como las competencias de un individuo y por ello dan crédito sobre la calidad de un bien o servicio proporcionado. Como señalamos, de acuerdo con Spence (1973, 2001) y Stiglitz (1975b, 2002b) un postulante a un empleo incurre en costes (de tiempo y dinero) para enviar una señal a través de sus credenciales educativas para influir en las creencias del empleador a través de la información que recibe. El empleador considerará que quien emite la señal busca transmitir información privada sobre sus competencias y al observar la señal vía credenciales educativas, se formará la expectativa de que quien la envía posee esas competencias porque las requería para lograr cumplir con los requisitos necesarios para obtener la acreditación que atestigua que posee determinado nivel educacional.

El problema para el *principal gerente* es si confía y renueva el contrato, volviendo a delegar tareas en su *gerente ejecutor* ¿de qué depende que lo haga? Su confianza es condicional a la cooperación del agente, quien no tiene las preferencias oportunistas del jugador del juego de confianza como dilema del prisionero unilateral en donde la primera preferencia es no cooperar. Esto se debe a que, a diferencia del juego de confianza que no es iterado, en el juego que proponemos la interacción con el principal se repetirá siempre y cuando el agente cumpla con el principal. Esto cambia los términos de la cuestión, pues los

pagos del agente hacen que su primera preferencia sea cooperar porque valora suficientemente el futuro y tiene interés en lograr ganancias en el largo plazo, lo que depende de cumplir los compromisos contractuales.

Así, su orden de preferencias es  $a > b > c > d$ , donde:  $a$  es el pago por cumplir y que por ello renueven su contrato (este es su mejor pago dado que valora el futuro y se interesa en invertir en reputación como un activo que permite ser considerado confiable y por ello, un buen candidato para volver a ser contratado);  $b$  es el pago por no cumplir y que aun así confíen en él y lo contraten en otro período contractual (este pago es menor que  $a$  porque a pesar de que tiene ganancias por el bajo esfuerzo realizado, tiene la creencia de que en el siguiente período contractual las condiciones de su desempeño no serán tan benevolentes como si hubiese cumplido, por lo cual, al menos los costes de transacción serán mayores);  $c$  es el pago si no cumple y no lo contratan (con lo cual a pesar de que tiene un ganancia por el menor esfuerzo desplegado, pierde las ganancias de interacciones futuras) y finalmente;  $d$  es el pago recibido si cumple y a pesar de ello no confían en él y no lo contratan (este es un peor pago porque ha incurrido en costes para realizar un alto esfuerzo y además pierde las merecidas ganancias anejas a futuras contrataciones).

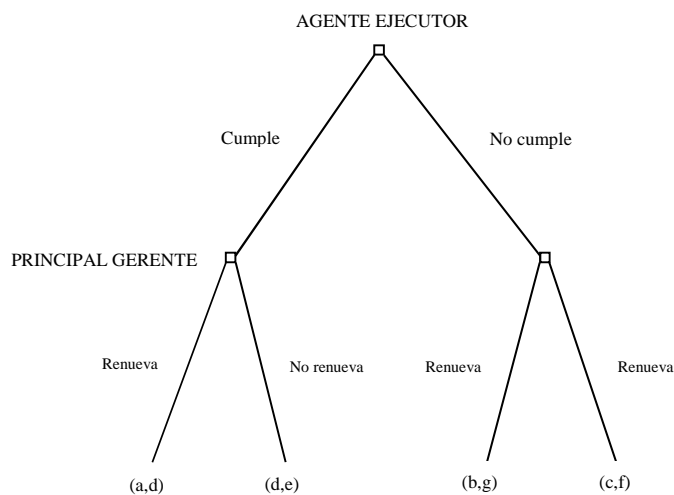
Por su parte, las preferencias del principal son las siguientes. Su primera preferencia es contratar a un agente que cumplió previamente con él, por lo cual recibe un pago  $d$ . Esta es su mejor estrategia porque al observar el cumplimiento de su agente, desde la nueva información disponible, actualiza la creencia sobre la reputación de confiable de su delegado y por ello, también mantiene la expectativa de que en el futuro seguirá siéndolo, es decir, continúa confiando en él y por esta razón, opta por renovar su contrato esperando lograr ganancias en el futuro porque sus intereses volverán a ser atendidos por su agente. Aquí opera la confianza interpersonal como confianza en conocidos (formación de expectativas a partir de interacciones pasadas) según lo que indicamos en el capítulo 3.

Su segunda preferencia es recibir el pago  $e$  derivado de no contratar a un agente que cumple, por lo cual evita los costos por el incumplimiento pero debe iniciar la búsqueda de un nuevo agente que sea confiable. Su tercera preferencia, con un pago  $f$ , es no contratar a un agente que no ha cumplido. Aquí el principal evita contar en próximos períodos contractuales con un agente oportunista, pero debe asumir costos por buscar un nuevo agente confiable y además, debe soportar los costos derivados del mal desempeño de su agente. Finalmente, su

cuarta preferencia es renovar el contrato a un agente que no cumple, por lo que obtiene un pago  $g$ . Así, su orden de preferencias para cada una de las opciones es  $d > e > f > g$ .

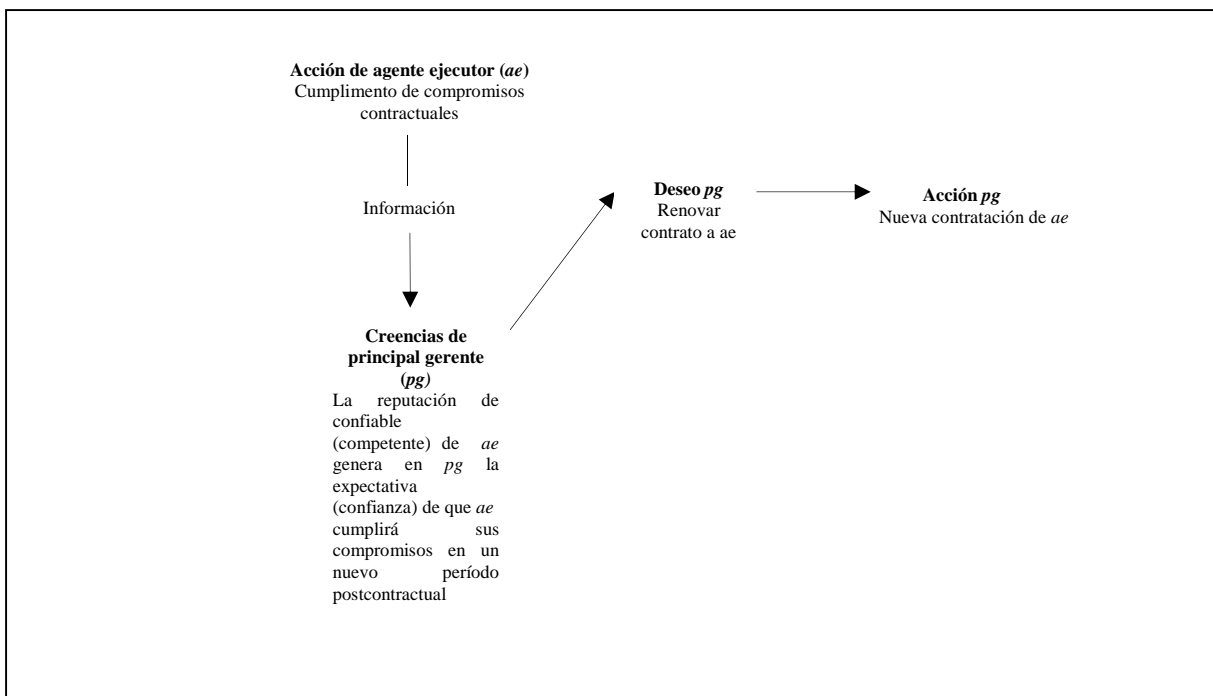
A partir de estos pagos podemos señalar que no cumple/no renueva el contrato no es un equilibrio porque defraudar no es la estrategia que da más ganancias al agente. El incumplimiento del contrato del agente es pues una ruta fuera del equilibrio y por ello, la ruta de equilibrio se dirige en la dirección de al cumplimiento, conducta que es observada por el principal, quien debe optar entre renovar o no renovar el contrato, lo que implica confiar o no confiar en un agente que cumple. Así, el equilibrio en estrategias puras de este juego es cumplir/renovar el contrato porque es la mejor respuesta, la que maximiza los pagos de ambos jugadores, considerando la jugada previa de cada uno de ellos. En definitiva, el modelo predice que el *principal gerente* renueva el contrato, es decir, vuelve a delegar en el *agente ejecutor* cuando este cumple con él en un período contractual previo. A continuación, exponemos el juego en forma extensiva recién analizado.

Figura 9. Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal



Además, en el siguiente esquema resumimos el mecanismo causal intencional que explica el proceso de interacción estratégica modelado en el juego recién analizado:

Figura 10. Mecanismo causal intencional de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal



Fuente: elaboración propia

Al llegar a esto punto, ahora resumimos lo expuesto en este capítulo. En primer lugar, a partir de los contenidos presentados en los cuatro primeros capítulos, referidos respectivamente a la relación principal-agente, a la confianza y a la reputación y a las relación principal-agente, analizamos el problema los efectos del oportunismo y el cumplimiento en una relación principal-agente multinivel. Para ello, en primer lugar, postulamos que en las relaciones principal-agente en general, y por supuesto, en las relaciones principal-agente multinivel en particular, la delegación de responsabilidades de un principal hacia su respectivo agente es posible porque el primero confía en el segundo porque lo considera confiable atendiendo a su reputación.

Decimos, entonces que la confianza y la reputación son los *lubricantes* en las relaciones principal-agente. En este marco, analizamos un tipo especial de relación principal-agente multinivel, que es el compuesto por múltiples principales y agentes en relaciones de interdependencia en jerarquías burocráticas que implementan políticas públicas, en las que se producen cadenas descendentes de delegaciones entre pares de principales y agentes. Explicamos por qué la confianza y la reputación se erosionan afectando toda la cadena de



delegaciones cuando el último agente delegado no cumple los compromisos con su respectivo principal.

Considerando la fragilidad de la confianza y la reputación y dada su importancia, porque, según lo ya indicado, afecta la confianza en el político electo implicado en la relación principal-agente multinivel, la confianza institucional, que es confianza en la relación principal-agente multinivel como organización, cabe la interrogante sobre cuáles estrategias son posibles de desplegar para favorecer el cumplimiento de compromisos del *agente ejecutor* y a partir de ello, lograr mantener o restaurar la confianza y la reputación en la eventualidad de que estas hayan sido afectadas. Esto será analizado en los siguientes dos capítulos.

## **Capítulo 6. Contratos, incentivos, dispositivos de monitorización, redes sociales y virtudes cívicas como vías para orientar hacia el cumplimiento al agente ejecutor que integra una relación principal-agente multinivel.**

En el capítulo 2 señalamos que las relaciones principal-agente multinivel operan al interior de organizaciones, sean estas empresas privadas o burocracias públicas. Concebimos estas organizaciones formales jerárquicas como actores corporativos, en los términos planteados por Coleman (2011), es decir, como aquella integrada por múltiples principales y múltiples agentes, donde los principales tienen determinados intereses para lo cual despliegan recursos con el fin de que los agentes los cuiden. Los actores individuales en el sistema de acción operan como agentes del actor corporativo, lo que implica esencialmente tres cosas: a) que ceden el derecho de control sobre sus acciones al actor corporativo, las que son controladas por un actor individual que opera como su principal (y al cual el actor individual no cedió el derecho de control de sus acciones, pero que en tanto agente o lugarteniente del actor corporativo se le delegó esta tarea en el marco de un sistema de autoridad complejo<sup>60</sup>; b) que tienen el derecho a controlar recursos que son asignados por el actor corporativo como retribución (salario), en el marco de una relación contractual, por la responsabilidad de representar los intereses del actor corporativo; c) que, en el marco de su acción como agente individual que representa los intereses del actor corporativo, tiene el control sobre recursos del actor corporativo de los cuales es custodio, en el sentido en que debe hacer un adecuado uso de ellos al ejecutar las acciones corporativas.

Además, las cesiones de derechos y representación de intereses se producen entre el actor corporativo y el actor individual, que es su agente, en el marco de una interacción estratégica en el seno del actor corporativo como un sistema de acción, en el cual existe potencial conflicto o divergencia de intereses, en el sentido antes señalado: el actor individual no se identifica con los intereses (sobre eventos y recursos) del actor corporativo (no tiene

---

<sup>60</sup> “Una relación de autoridad simple es aquella en la que la autoridad es y tiene que ser ejercida por el actor a quien se le ha cedido. El superior tiene el derecho a controlar las acciones, pero no el derecho a transferir esas acciones a otro. Una relación de autoridad compleja es aquella en la que se da tanto la transferencia (del posible subordinado al posible superior) del derecho de control como la transferencia del derecho de control a transferir ese derecho de control a otro (un lugarteniente)” (...) en una estructura de autoridad compleja, la autoridad sobre un subordinado la ejerce un actor diferente del actor al que se ha cedido autoridad (...) en una estructura de autoridad compleja de tres niveles, existe una única relación que implica a tres actores: el subordinado cede la autoridad al superior, quien la transfiere a un lugarteniente, quien, a su vez, la ejerce sobre el subordinado” (Coleman, 2011: 224, 228).

interés intrínseco por el resultado de su acción en la relación de autoridad disjunta y además sus intereses particulares no se extinguen cuando cede el derecho de control de sus acciones), por lo cual no cuidará los intereses del actor corporativo, lo que pueden incluir hacer un uso personal o privado de los recursos corporativos sobre los que tiene control en su actuar como agente.

El actor individual, puede, para ello, desplegar su oportunismo sólo o coludido con otros actores individuales que son agentes del actor corporativo. Coleman (2011: 569) lo plantea con claridad: “La cesión de derechos de uso a las personas que ocupan los puestos de un cuerpo corporativo confiere poder a esas personas, que actúan como agentes. Ellas a su vez, pueden usar ese poder para desviar parte de los beneficios hacia sí mismos. Si un director de personal tiene cierta discrecionalidad para contratar personal, puede usar esa discrecionalidad para contratar a sus amigos o crear obligaciones en su provecho. Si un funcionario público tiene información sobre una política que implica la adquisición de tierra, puede usar esa información para beneficiarse directa o indirectamente. Si un funcionario sindical tiene poder para negociar un contrato salarial, puede usarlo para lograr pertenecer a un club de campo. Si un trabajador tiene derecho a usar un conjunto de herramientas o un agente de ventas tiene derecho a usar el automóvil, las herramientas o el automóvil pueden emplearse con fines personales. Si un empleado tiene el uso de una cuenta de gastos, bien podría usarla en su beneficio.”

En el capítulo 5 hemos señalado que el precio del oportunismo del agente es la pérdida de la confianza que se ha depositado en él. El retiro de la confianza en el agente oportunista como actor individual tiene efectos negativos nocivos para el actor corporativo, que como consecuencia del retiro de la confianza, debe además retirar al agente los derechos de control sobre los recursos corporativos que controla (Coleman, 2011). Si, como hemos analizado, es el último agente de una organización jerárquica, al que hemos llamado *agente-ejecutor*, el que actúa en forma oportunista, además del retiro de la confianza y el derecho de control sobre los recursos que controla, se erosiona en forma ascendente la confianza hacia los principales superiores. Además, debido al oportunismo del *agente-ejecutor* se afectan los intereses del primer principal y también los intereses del actor corporativo, que, por ejemplo, puede ser una burocracia pública mandatada por un político electo, quien delega su tarea de representar los intereses del ciudadano. Nuevamente, en términos de Coleman, la consecuencia de la

contracción de la confianza es que, en el sistema de acción integrado por ciudadanos, políticos electos y burócratas, los ciudadanos, si optan por la *salida*, retiran la autoridad en el político electo.

De acuerdo a lo anterior, la interrogante fundamental es ¿qué vías son eficaces para evitar el incumplimiento de compromisos -el problema del riesgo moral- del último agente, del *agente ejecutor*, cuya acción deteriora la confianza y la reputación en la relación principal-agente multinivel en la que participa? En este capítulo identificamos tres. Una, formulada desde la teoría económica, se refiere al diseño e implementación de arreglos institucionales, es decir, reglas del juego formales, como contratos, incentivos y sistemas de monitorización. Otra, son las redes sociales, desde la cuales, de acuerdo a lo tematizado por la teoría económica y la sociología, circula información sobre el comportamiento de los individuos. Ambas serán efectivas, si dadas ciertas condiciones, logran modificar la estructura de oportunidad de los agentes, orientándolos hacia el cumplimiento de los compromisos contraídos con sus principales.

Una tercera vía, que tiene como fuente la filosofía política, son las virtudes cívicas, que no tienen como fin incidir en la estructura de oportunidad del agente, sino que constituyen una fuente motivacional intrínseca que hace que el agente tenga como primera preferencia honrar la confianza que su principal ha depositado en él. A continuación, analizamos las tres vías identificadas, haciendo énfasis analítico en su conceptualización y en las limitaciones que presentan, estos es, identificaremos condiciones bajo las cuales no producen los resultados esperados referidos a reducir el oportunismo del agente, razón por la cual no son estrategias o vías completas o a toda prueba, es decir, que en cualquier condición aporten a la estabilización de las relaciones principal-agente multinivel al sustentar la confianza y la reputación.

### **6.1. Instituciones formales como reglas del juego: contratos, incentivos y monitorización**

En la teoría económica se han desarrollado diversos programas de investigación que a partir de la identificación de los límites de la teoría económica neoclásica han realizado propuestas de diseño institucional sobre diversas formas organizativas de governance que promuevan intercambios económicos y desempeños organizacionales eficientes. Estos programas de investigación, que se constituyeron en escuelas dentro de la teoría económica, son la teoría de la organización industrial (Tirole, 1993, 1994), la economía de la información (Stiglitz, 2002b)

la teoría de diseño de mecanismos (Maskin, 2008) y la teoría de la empresa y la nueva economía institucional (North, 1994, 2001; Coase, 1998; Greif, 2006). Todos han destacado la importancia de las instituciones entendidas como arreglos formales que al afectar la estructura de oportunidades de los individuos inciden en sus preferencias, lo que tiene efectos en los resultados de los intercambios entre las partes involucradas. La idea central, heredera de los aportes seminales de Herbert Simon, es que individuos con racionalidad limitada para procesar información desde un entorno complejo, si realizan intercambios bajo condiciones de información asimétrica puede verse afectados por el oportunismo de al menos una de las partes (generalmente se asume que es el agente), lo que genera problemas de selección adversa y riesgo moral, que, en consecuencia, producen resultados subóptimos, empeorando la situación de uno de los implicados (fundamentalmente, es el principal).

Considerando que la utilidad del principal depende de los resultados de la acción del agente que será correspondiente con su nivel de esfuerzo (y en parte por azar, es decir, como señalamos por estado del mundo que no dependen el agente) y que esta utilidad no será maximizada si el agente actúa en forma oportunista, con el fin de reducir la posibilidad de que en un contexto de incertidumbre se produzcan el oportunismo del agentes y sus efectos negativos, el principal, como parte potencialmente perjudicada, debe incurrir en costes de transacción, en específico, aquellos que además de ser necesarios para la medición o estimación de los atributos valiosos de los bienes que se intercambian, involucran los requeridos para gobernar las transacciones entre los agentes económicos y en particular, para hacer cumplir efectivamente los compromisos contraídos en la relaciones de intercambio (Williamson, 1989, 1996). Este último tipo de costes son los que se debe asumir para implementar arreglos institucionales formales como los contratos, los incentivos y los sistemas de monitorización. A continuación, analizamos cada uno de ellos.

### **6.1.1. Contratos.**

En los contratos formales, es decir, aquellos regidos por una estructura legal, se establece la temporalidad y condiciones de los derechos de propiedad entre las partes (Eggertsson, 1995). Un agente cede los derechos de control sobre sus acciones y se subordina ante el principal al comprometerse a entregarle sus servicios, a actuar en su representación (Coleman, 2011) y este a su vez, cede el derecho de control sobre recursos y además, cede poder discrecional

para que el agente actúe en su representación (Caswill, 2003). En este sentido, Masten (1996) identifica algunas características de los contratos que enmarcan la relación entre un principal y su agente. Primero, se trata de un arreglo formal en el que las partes concurren y en el que se establecen derechos y obligaciones en el marco de una relación voluntaria de autoridad del principal sobre el agente, quien se compromete a obedecer las reglas, órdenes e instrucciones dadas por su principal.

Segundo, y como un elemento consustancial de las relaciones de agencia fiduciarias antes referidas, el agente, al comprometerse, asume el deber fiduciario de obediencia, de cumplir con sus obligaciones de lealtad, respecto y fidelidad hacia su principal. Tercero, en este marco, en los contratos se establecen las condiciones, desde variables verificables, por las cuales el agente debe cumplir con su principal, porque está obligado legalmente a hacerlo, lo que haría que los compromisos sean creíbles, según veremos más adelante. Las variables verificables deben garantizar el cumplimiento y deben ser comprobables por los implicados en la relación, esto es, por el principal y el agente y además, por agentes externos que arbitren cumplimientos y sanciones. Estas sanciones deberán tener el suficiente poder disuasivo o fuerza motivadora para evitar que el agente decida apartarse de la conducta esperada por su principal. Entre las sanciones negativas está el término unilateral del contrato por “causa justa”, es decir, porque el agente ha incurrido en insubordinación, deshonestidad o deslealtad. En general, los contratos son auto-obligatorios tanto para el principal como para el agente si en su diseño estipulan los mecanismos según los cuales a las partes les conviene cumplirlos cuando los beneficios de ello son superiores a los costos (North, 2001).

En términos del orden de un juego estratégico, la relación contractual como relación de agencia se establece en condiciones de información asimétrica en dos momentos: primero, cuando en la etapa precontractual el principal ofrece un contrato o un conjunto de contratos al agente, luego *Naturaleza* elige el *tipo* de agente, el agente decide si acepta o no el contrato, si, considerando su diseño, este le otorga las suficientes garantías, por una parte, en el sentido que existe una adecuada repartición de riesgos entre las partes y además se proveen los incentivos necesarios, y por otra, si el beneficio que podrá obtener es mayor al de otras oportunidades de ofertas contractuales disponibles en el mercado y; segundo, cuando en la etapa contractual el agente decide el nivel de esfuerzo que desplegará para cumplir con su obligación contractual y en consecuencia, desarrollará la acción encargada por el principal, luego el principal observará

los resultados de las acciones del agente y finalmente, realizará los pagos o retribuciones comprometidas o hará efectivas las sanciones negativas en caso de incumplimiento del agente (Macho y Pérez, 2009; Rasmusen, 1996).

Identificamos un problema de los contratos como vía para alinear los intereses del agente con los de su principal:

a) **La completitud de los contratos:** un contrato para ser totalmente eficiente debe cubrir todas las contingencias posibles de producirse en la relación de intercambio (Miller, 2005), es decir, requiere ser un contrato “comprensivo” que permita una “contratación comprensiva”, en el sentido en que “(...) especificará con precisión cada una de sus obligaciones en todos los estados del mundo comprensibles. En estas condiciones, no habría jamás ninguna razón para que las partes modificaran o pusieran al día su contrato, ya que todo estaría previsto y planeado por adelantado. Tampoco habría jamás alguna disputa, porque un tercero (digamos un tribunal) podría determinar (sin costo alguno) si una de las partes ha violado el contrato e imponer una sanción apropiada” (Hart, 1996: 195). Bajo estas condiciones, los costes de transacción o bien no existirían o serían mínimos.

Sin embargo, las condiciones anteriores son bastante restrictivas ya que es habitual la complejidad inherente para tratar de identificar y anticipar todas las circunstancias implicadas en el desempeño contractual para hacerlas contractualmente exigibles (Masten, 1996; Stiglitz, 1994). En general, el resultado del desempeño del agente depende, a partir de la elección de *Naturaleza*, del estado del mundo y el nivel de esfuerzo del agente de acuerdo a su *tipo* (Rasmusen, 1996). En específico, estas circunstancias que configuran un ambiente de riesgo incluyen: a) saber qué exigir y qué esperar exactamente desde la parte que provee el servicio (Coase, 1996a); b) los cambios en los “factores del ambiente de contratación”, es decir, de las condiciones de mercado (esto es, qué condiciones de mercado, por ejemplo, en los precios, demanda y las tecnologías, se “desalinearán” respecto a los aspectos estipulados en la redacción de los contratos) y; c) la asimetría de información entre las partes, que provoca que los contratos sean incompletos en el sentido en que no estipulan totalmente todas las eventualidades posibles. Esta asimetría de información se expresa en la dificultad de medir aspectos del trabajo contratado, como la intensidad o energía que use un agente en una tarea compleja (Klein, 1980).

Estas condiciones, por una parte, aumentan los costes de transacción implicados en la redacción del contrato (que incluye los costos asociados a determinar la calidad del producto o servicio) (Coase, 1996b), así como su ejecución forzosa (que incluye los costos asociados al cumplimiento de compromisos relacionados al producto o servicio). En este sentido Hart (1996:197) señala: “(...) en la práctica, los costos de transacción son generalizados y sustanciales. Una consecuencia de la presencia de tales costos es el hecho de que las partes de una relación *no* redactarán un contrato que prevea todos los eventos que puedan ocurrir y las diversas acciones que las partes deben realizar, pero no otras; mencionará lo que deberá ocurrir en algunos estados del mundo, pero no en otros<sup>61</sup>. Un resultado de esta falta de plenitud es que ocurrirán ciertos acontecimientos que llevarán a las partes a actuar de manera distinta a la especificada en el contrato. En consecuencia, las partes deberán revisar el contrato. Además, las partes podrán discordar a veces acerca de lo que realmente dice el contrato; podrán ocurrir disputas y quizá haya necesidad de recurrir a terceros para que las resuelvan.”

Un ejemplo al respecto es el problema que se presenta cuando, para asumir las posibles contingencias futuras en el diseño de los contratos, se tratan de anticipar para luego estipular en su redacción los derechos de propiedad residual que se refieren a los mecanismos que incluyen compensaciones, incentivos, entre otros, para que el principal pueda lograr que el agente cumpla con sus tareas cuando han cambiado, por alguna razón, las condiciones inicialmente acordadas y desde las cuales se contrató la provisión de un producto o servicio de parte del agente<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> En este sentido, Rasmusen (1996: 206) señala en relación al esfuerzo como una variable no observable, que “(...) ningún contrato puede inducir al agente a contribuir con el nivel de esfuerzo eficiente sin incurrir en costos adicionales, que por lo general toman la forma de un riesgo adicional impuesto al agente. Trataremos de encontrar un contrato eficiente en el sentido de aumentar al máximo el bienestar, dadas las limitaciones de la información. Se utilizan los términos “el primer mejor” y “el segundo mejor” para distinguir estas dos clases de óptimo. *El primer mejor contrato logra la misma asignación que el contrato que es óptimo cuando el principal y el agente tienen el mismo conjunto de información y todas las variables pueden ser objeto de contrato. El segundo mejor contrato es óptimo en el sentido de Pareto dadas las asimetrías de la información y las limitaciones en la redacción de los contratos.* La diferencia entre el mundo del primer mejor y el mundo del segundo mejor es el costo del problema de agencia.”

<sup>62</sup> “La idea es que si fuese incompleto el contrato redactado por las partes, debiera existir algún mecanismo para salvar las brechas en el curso del tiempo. Por ejemplo, supongamos que celebro contigo un contrato para que suministres cierto número de piezas de carrocería a mi planta automotriz. Imagina que la demanda aumenta y yo tengo deseo de aumentar la cantidad que me provees. Parece razonable que, en la medida en que el contrato no dijera nada a este respecto (el aumento de la demanda era un estado que no planeamos o por lo menos no incluimos explícitamente en el contrato), yo necesitaría obtener tu acuerdo. Es decir, el punto de *status quo* de cualquier renegociación contractual será aquel en que no provees el abasto adicional; en otras palabras, tú posees los derechos residuales de control en este caso. En otro ejemplo, supongamos que me alquilas mi casa y que va a



Además de aumentar los costes de transacción, la incompletitud de los contratos deja margen, dado que no es posible considerar todas las eventualidades necesarias para proteger al principal, a comportamientos oportunistas y a interpretaciones divergentes sobre correctos desempeños (Domènech, 2004a)<sup>63</sup>. Por esta razón, si en la redacción de los contratos no quedan contempladas todas las contingencias eventuales, su ejecución puede ser incompleta, el cumplimiento forzoso u obligatorio será imperfecto y por ello, existirán problemas de *compromiso imperfecto* (Milgrom y Roberts, 1993).

Un tipo de contrato que adolece de problemas de completitud son los contratos de largo plazo. Estos tienen como ventajas ser más atractivos, dados determinados diseños, para las partes con alta aversión al riesgo y además permiten generar aprendizajes durante el proceso, pues hacen posible actualizar creencias sobre las preferencias y competencias de la otra parte, lo que resulta de utilidad para rediseñar aspectos específicos de los contratos durante el tiempo (Oliver y Holstrom, 1987). Los contratos de largo plazo expresan la disposición que tienen las partes para establecer compromisos de largo plazo. Las condiciones del intercambios futuros de largo plazo son definidos *ex-ante* por las partes, las que así además evidencian su preferencia por no celebrar nuevos contratos de plazo fijo en forma repetida (Joskow, 1996). Un problema de este tipo de contratos es que si las condiciones *ex-ante* en torno a las cuales se atan las partes son definidas bajo condiciones de información asimétrica, lo que produce problemas de selección adversa, que tiene la consecuencia de que una de las partes, en el caso de nuestro análisis el agente, puede lograr condiciones contractuales ventajosas para él,

---

vivir en ella un amigo tuyo a quien ni le gusta el color de la recámara. La decisión de volver a pintar sería presumiblemente mía, no tuya. Es decir, tu tendrías que persuadirme para que pintara de nuevo el cuarto; no podrías obligarme a ello (en el ejemplo, por lo tanto, yo poseo los derechos de control residuales). Por otra parte, si la pintura empezara a caerse, o si un efluente de una fábrica cercana reaccionara con ella, es probable que tú tuvieras derecho a insistir en que yo volviera a pintar la habitación (Hart, 1996: 197-198).

<sup>63</sup> Williamson (1989: 89) analiza la relación entre contratos incompletos, racionalidad limitada, asimetría de información y oportunismo: “Supongamos entonces que las partes de un intercambio no experimentan racionalidad limitada. Supongamos, además, que esto implica la ausencia de información privada y que esta competencia se extiende a los árbitros imparciales. Los problemas de gobernación se desvanecen en tal caso ya que la contratación comprensiva es viable. Las inclinaciones oportunistas no influyen para nada. Los problemas de medición también se desvanecen, porque un mundo de racionalidad ilimitada es un mundo donde los costos de la medición son nulos. En estas circunstancias aparece viciada la propensión oportunista a explotar la información privada. Supongamos, por el contrario que las partes experimentan la racionalidad limitada pero no son oportunistas. La contratación incompleta no plantea entonces ningún problema de gobernación, ya que el instrumento de la cláusula general asegura que se implementarán adaptaciones apropiadas sin resistencia de ninguna de las partes de un intercambio bilateral. De igual modo, la medición costosa no es un problema si ninguna de las partes de un intercambio trata de explotar la información privada en desventaja de la otra, lo que ocurrirá si el oportunismo está ausente.”

condiciones que le permiten maximizar su bienestar a cambio de incentivos y sistemas de monitorización mal definidos, porque perjudican los intereses del principal, quien no podrá observar adecuadamente las acciones del agente, quien, por su parte, tiene incentivos para actuar en forma oportunista.

Esto también es válido para la negociación de modificaciones específicas interperíodos de los contratos de largo plazo, por lo que la “adaptación eficiente” no se produce porque no es beneficiosa para una de las partes. Es en esta lógica que Fudenberg, Holmström y Milgrom (1990) postulan que los compromisos de largo plazo fijado ex-ante no son necesarios y en cambio, los contratos de corto plazo serán óptimos y suficientes si toda la información es de conocimiento común (que incluye las preferencias –sobre acciones y pagos, entre otras– del principal y el agente sobre los futuros resultados contingentes) y es utilizada en la redacción de los contratos, lo que implica que el principal tiene el mismo acceso a esta información que el agente.

Williamson (1991: 85, 86, 87) señala que la racionalidad de los implicados en las relaciones de agencia hace que los contratos de largo plazo sean limitados, porque operan como contratos incompletos situados en una dinámica en un entorno complejo y contingente: “Supongamos que la elección eficiente de  $x$  en cada fecha depende del modo en que se presenta el futuro. Supongamos, además, que las partes tienen instrucciones de negociar un contrato de trabajo definitivo en el cual se estipulan con detalle desde un principio obligaciones tanto del patrón como del empleado. Es de suponerse que el resultado sea un complejo contrato de condiciones contingentes. El patrón aceptaría pagar un salario específico ahora a cambio del cual el empleado acepta ejecutar en el futuro servicios estipulados de carácter contingente, dependiendo estos servicios específicos de las circunstancias que se presenten. Podemos anticipar problemas contractuales de varias clases. Primero, ¿puede redactarse el contrato complejo?; segundo, de poder hacerse, ¿es factible un acuerdo significativo entre las partes?; tercero, ¿se pueden poner en práctica estos acuerdos a bajo costo? (...) La factibilidad de redactar complejos contratos de demandas contingentes se reduce a un problema de racionalidad limitada (...) Pero supongamos *arguyendo*, que pudieran redactarse complejos contratos exhaustivos a un costo razonable ¿Serían aceptables estos contratos por las partes? Señalo que surgiría con frecuencia un problema de incompreensión que impediría llegar a un acuerdo (...) Sin embargo, demos por hecho que la

comprensión *ex ante* no representa un obstáculo para la contratación. Es necesario abordar los asuntos de imposición *ex post*. Primero, surge el problema de establecer cuál es el estado del mundo que prevalece (...) De ordinario, la racionalidad limitada torna estrictamente impracticable la descripción de contratos definitivos de empleo en condiciones contingentes.”

Una solución formulada desde la teoría económica al problema de los contratos a largo plazo es considerar su naturaleza implícita. En este caso, hablamos de contratos implícitos<sup>64</sup> que se manifiestan en base a las expectativas mutuas que pueden existir en un ambiente transactivo y están basados en normas, valores, creencias y hábitos que configuran la cultura organizacional o empresarial<sup>65</sup>, entendida como “el conjunto de normas y procedimientos de

---

<sup>64</sup> Los contratos implícitos se definen como “(...) una construcción teórica enfocada a describir arreglos complejos escritos o tácitos entre trabajadores y empleados, que gobiernan el intercambio de servicios laborales entre varios tipos de inversiones específicas en trabajo, que inhiben la movilidad y las oportunidades laborales, para evitar el riesgo, para lo cual están limitadas por mercados desarrollados de manera imperfecta para las demandas contingentes” (Azariadis, citado por Ayala, 2005: 276).

<sup>65</sup> Aoki (1990: 95-98), desde su análisis de la organización industrial japonesa provee un ejemplo de este tipo de contratos: “En el contrato no hay ninguna cláusula específica sobre la duración de por vida del empleo. Sólo hay un entendimiento implícito entre el patrón potencial y el empleado potencial de que si se inicia una relación de trabajo, se la continuará, a menos que surja una causa razonable para cada parte de terminarlo en una fecha imprevisible. Podemos referirnos a esas relaciones de empleo como *empleo cuasi-permanente*. Los únicos datos objetivos a disposición de los empleados potenciales para decidir aceptar o rechazar una oferta de empleo cuasi-permanente son los sistemas de pago actuales del patrón potencial, y la historia de su política gerencial (...). Si la correspondencia entre productividad y recompensa es asegurada *ex post* por medio de la evaluación de la experiencia a largo plazo, esto bastará (...) la probabilidad de la promoción futura, del despido, del retiro “voluntario” temprano y otros no será determinada de forma objetiva, independientemente de las políticas gerenciales futuras y de la disposición a colaborar de otros empleados que no participan en las transacciones actuales en el núcleo del mercado. Por lo tanto, el objetivo implícito del contrato no puede ser descubierto sin vincular a la gerencia a cierta posición política e implicar a los ya empleados y a los de recién ingreso en un acuerdo de cooperación mutua. Algunos podrían sostener que aunque esos acuerdos multilaterales, con varios fines, podrían ir más allá de la racionalidad de los seres humanos, los patrones de conducta pasados de una compañía pueden conducir a una persona a formarse expectativas razonables con respecto a la posición de la política gerencial de la compañía y de las actitudes de sus empleados, y que los patrones predecibles pueden ser llamados “cultura corporativa” (...) La estructura de pago corriente acordada con el sindicato de la empresa, al igual que su cultura corporativa, sin embargo, proporcionan información general con respecto a las posibilidades futuras de empleo. Éstos utilizan esta información y, junto con su evaluación subjetiva de sus propios méritos relativos, forman expectativas generales con respecto a las oportunidades de por vida en la empresa, sin importar lo subjetivas y ambiguas que puedan ser. Si la expectativa general de un solicitante potencial excede su nivel de reservas, considerará la oportunidad de una carrera con la empresa. La empresa evalúa los candidatos de acuerdo a su educación y otra información disponible. Si hay concordancia se acuerda un contrato de empleo casi permanente. Esta concordancia no especifica los términos del empleo en el futuro. La revisión de la escala de salarios y la velocidad de los avances individuales y en el rango en que tienen que determinarse en forma secuencial a medida que ocurren los acontecimientos. Así podemos decir que (...) El contrato de empleo cuasi-permanente en el núcleo del mercado de trabajo es fundamentalmente incompleto y tiene que ser complementado por una secuencia de negociaciones en el interior de la empresa ¿Cuál es la naturaleza de esta secuencia de negociaciones? Como ya se indicó, la seguridad en el puesto y las oportunidades de progreso del empleado dependen no sólo del estado general del ambiente económico, sino también de la política general (decisiones estratégicas de la empresa) y de la cooperación y motivación de los empleados.”

rutina para la adopción de decisiones y de expectativas compartidas que se enseña a los empleados, así como las anécdotas y otros mecanismos utilizados para transmitir esas expectativas” (Milgrom y Roberts, 1993: 311). Una limitación de esta vía de gestión, es que debido a que los compromisos adquiridos en ese tipo de contrato generalmente no son explicitados en documentos, el que una tercera parte dirima las diferencias surgidas entre las partes es complicado (Milgrom y Roberts, 1993).

Una alternativa a los contratos de largo plazo, son los contratos de corto plazo repetidos. Estos tienen la ventaja de permitir tomar de decisiones adaptables y secuenciales, haciendo posible incorporar modificaciones cuando se renuevan los contratos (Williamson, 1989) y así establecer cláusulas de contingencia más precisas ante circunstancias cambiantes. Además, permiten abordar de mejor forma los problemas de racionalidad limitada antes señalados: “Al menos una de las partes, probablemente el trabajador, no será capaz de evaluar de manera significativa las implicaciones del complejo acuerdo al que se le está pidiendo que acceda (...). De este modo, es probable que en cambio, se prefiera la contratación consecutiva, en que la experiencia permite una mejor comprensión de las implicaciones de los diversos compromisos contingentes (...) Esta insuficiencia de los contratos es una concesión implícita a la racionalidad limitada. En lugar de anticiparse a todos los puentes que se pueden encontrar, que es de lo más ambicioso y excesivamente costoso, los puentes se cruzan según aparecen (...) ¿Pueden emplearse en cambio los contratos a corto plazo? Supuestamente éstos permitirían que se redactaran de nuevo los términos en el momento de renovar el contrato; podría tomarse debidamente en cuenta la nueva información a medida que se desarrollen los acontecimientos y sólo sería necesaria una provisión a corto plazo en el futuro inmediato” (Williamson, 1991: 86, 97, 117).

Aunque existen modalidades de contratos diseñados para hacer frente a los problemas de contratación imperfecta que son de corto plazo, estos también presentan limitaciones sino se definen adecuadamente los términos contractuales, lo que trae como consecuencia un mal desempeño de los agentes durante el transcurso de ejecución del contrato. Por ejemplo, los contratos inflexibles son redactados con cláusulas específicas que pretenden cubrir muchas eventualidades, sin embargo, su inconveniente es que son diseñados para intercambios “en el acto”, por lo que no son adecuados para relaciones transactivas más prolongadas. En el caso distinto, los acuerdos marco son contratos en los que las partes no definen cursos de acción

exhaustivamente precisos, si no objetivos y metas con estipulaciones de amplia aplicación que indican criterios a seguir ante eventualidades, vías para resolución de conflictos, identificación de quienes tienen potestad de gestión, entre otros aspectos útiles para estructurar las relaciones transactivas.

Una de las circunstancias o condiciones que configuran un ambiente de incertidumbre y que generan que los contratos sean incompletos es, como mencionamos, que determinados aspectos de la relación contractual no pueden ser incluidos en las condiciones del contrato. En específico, un aspecto es el nivel de esfuerzo del agente, que, debido a la asimetría de información que existe en su relación con su principal (pues el principal puede tener menos información sobre el *saber hacer* que su agente y/o el agente puede ocultar sus acciones al principal), es difícilmente verificable o comprobable y por ello, no se incluye como un variable contractable. Dependerá del diseño del contrato que el principal induzca al agente a no actuar en forma oportunista considerando las ventajas informativas que juegan a su favor.

El principal en la etapa precontractual debe enfrentarse, como se señaló en el primer capítulo, a los problemas de selección adversa. El agente que pretende contratar puede ser de dos *tipos* y el principal no puede distinguirlos ex-ante. Si, a través del contrato no logra atraer a un agente como un *buen tipo*, es decir, que sea honesto y competente, éste, en consecuencia a su *mal tipo*, no realizará su mejor esfuerzo y el resultado del trabajo realizado, que informa ex-post sobre el esfuerzo efectivo realizado por el agente, expresa su fracaso en lograr que se cuiden o representen sus intereses, pues o bien, el agente no cumple su cometido o bien, lo cumple pero de una forma que no maximiza la utilidad de su agente, utilidad que se maximizaría si el agente hubiese realizado su mejor esfuerzo. En cualquier caso, el esfuerzo efectivo es diferente al esfuerzo eficiente esperado (Macho y Pérez, 2009: 66).

Para evitarlo el principal requiere (dado que ex-ante no conoce el *tipo* del agente, pues el verdadero *tipo* es información privada de éste) ofrecer un menú o variedad de contratos indicando en cada uno diferentes capacidades, conocimientos y resultados, como un proxy del nivel de esfuerzo del agente. Si el diseño de los contratos es apropiado, el esquema será *autoseleccionador* y el agente optará por una de las alternativas de contrato, siempre que el beneficio de hacerlo, que implica revelar al principal información privada sobre su *tipo*, sea mayor al beneficio de no hacerlo y engañar a su principal.

Si el menú de contratos es efectivo, en el sentido de que agentes con distinto *tipo* optan por distintos contratos, pues cada uno elige el que es más conveniente considerando su *tipo*, según lo antes señalado, se produce un *equilibrio separador*<sup>66</sup>. De lo contrario, y esta es una limitación producto del diseño de los contratos cuando existe información asimétrica, se produce un *equilibrio agrupador*, es decir, agentes de los dos *tipos* aceptan la misma alternativa de contrato y el menú de contratos pierde su poder seleccionador (Macho y Pérez, 2009: 66).

En complemento, dado que el nivel de esfuerzo no es observable, pero sí lo es el resultado de las acciones del agente, en el diseño del contrato el principal debe estipular que los pagos del agente dependan o sean contingentes del resultado de su desempeño, así puede inducir el nivel de esfuerzo desde los resultados<sup>67</sup> y además, hacer inferencias del nivel de esfuerzo del agente a través del resultado que es observable<sup>68</sup>, y el agente por su parte, está dispuesto a realizar el mejor esfuerzo, debido a que la ganancia asociada al esfuerzo es mayor que el costo que significa realizarlo. De lo contrario, si los pagos del agente no dependen de sus resultados, por ejemplo, si existe un pago fijo, esto significa que sus beneficios no

---

<sup>66</sup> Un ejemplo para ilustrar este punto es el siguiente: “Supóngase que los patrones ofrecen una variedad de contratos, algunos de los cuales proporcionan recompensas importantes a los trabajadores muy productivos (alternativamente éstos tienen una propensión baja a separarse del empleo) una vez que han demostrado serlo, pero penalizan con severidad a los que resultan tener una baja productividad (los que tienden a ser móviles), mientras que otros contratos castigan la baja productividad (más movilidad) con menor rigor. De esta manera, los trabajadores serían inducidos a revelar información sobre sus atributos. Los solicitantes que esperan ingresar a la jerarquía de rangos de la empresa J caracterizada por una paga inicial relativamente baja y una movilidad hacia arriba dentro de la empresa del mismo modo alta, se relevan con un tipo que está dispuesto a soportar el prolongado entrenamiento requerido para acumular las habilidades contextuales y que acepta esperar para obtener rendimientos financieros que sólo pueden alcanzarse después de períodos largos. Una vez revelada esa información puede usarse tanto para proporcionar recompensas adecuadas como para asignar a los trabajadores a las tareas apropiadas, incluyendo el entrenamiento costoso. Así, la coexistencia de contratos de empleo para trabajos relativamente estandarizados juntos con los que ofrecen para ingresar a la jerarquía de rangos funciona como un mecanismo de “auto-selección para hacer frente al problema de la selección adversa” (Aoki, 1990: 84).

<sup>67</sup> Por ejemplo, “(...) ello quiere decir, que el sueldo de un trabajador puede depender de las ventas o la producción que consiga, que el pago del gobierno a una empresa regulada pueda ser en función de sus ventas o sus beneficios, o que los bonos concedidos por la compañía de seguros puedan depender de los accidentes de automóvil que el asegurado haya tenido” (Macho y Pérez, 2009: 50).

<sup>68</sup> Esto implica que el principal conozca (lo que significa que en este aspecto no exista asimetría de información) el contexto o las condiciones en las que el agente realiza su labor. De lo contrario, el agente puede aducir que a pesar de su buen esfuerzo no logró los resultados esperados, y así, apelando a variables aleatorias que escapan a su voluntad, puede ocultar su bajo nivel de esfuerzo y actuar en forma oportunista, haciendo que el problema de riesgo moral sea internalizado, en términos de costos, por su principal. Por ejemplo: “(...) en el caso de un agente de exportación-importación, su empresa sabe al final cuántos clientes ha conseguido y cuál es el coste de la transacción, pero no sabe si el agente ha tenido que trabajar duro para ello, o si los negocios han sido muy fáciles y el agente debiera haber buscado más clientes dadas las condiciones favorables” (Macho y Pérez, 2009: 66).

dependen de su nivel de esfuerzo y por esta razón, el agente elegirá realizar el menor esfuerzo posible, pues es el que maximiza su utilidad (Cosano, 2002).

Otro problema adicional se refiere a que los agentes en condiciones de asimetría de información pueden actuar en forma oportunista reduciendo su esfuerzo cuando en los contratos o en las planificaciones solo se estipulan indicaciones generales de resultados, pero no se especifica en la calidad del resultado. Este puede ser el caso, por ejemplo, de los salarios a destajo, es decir, aquella remuneración que es dependiente de la producción, en donde es posible que esto se produzca por asimetría de información, razón por la cual el agente no tiene suficientes conocimientos o bien, si los tiene, es demasiado costoso medir y verificar el cumplimiento de los estándares de calidad<sup>69</sup> (Eggertsson, 1995).

---

<sup>69</sup> Este problema es típico de las burocracias tradicionales. Roemer (1995) y Przeworski et al (1998) señalan que las economías socialistas se enfrentaron a problemas principal-agente en las relaciones económicas en varios niveles y dos de ellos fueron la relación entre planificadores estatales y ejecutivos de las empresas y la relación entre ejecutivos de las empresas y trabajadores en las fábricas. En la primera relación los planificadores requerían que los ejecutivos cumplieran con los planes de la agencia central y en la segunda relación, la tarea de los ejecutivos era que los trabajadores cumplieran con los planes de producción. Las ineficiencias generadas fueron, en parte, producto de problemas de diseño en las planificaciones y en los incentivos. Mencionamos dos ejemplos al respecto. Sobre el primero: “El socialismo es un mundo de información costosa, en este sistema los contratos entre principales y agentes son necesariamente incompletos y los problemas de conducta oportunista siempre surgen como selección adversa y daño moral. Para las partes involucradas, la extensión de estos problemas depende de arreglos institucionales y de otros aspectos del ambiente económico. La selección adversa ocurre cuando las relaciones contractuales se establecen sobre un parámetro. El alto costo que surge de medir claramente lo que una de las partes ofrece, determina que la medición sea necesariamente incompleta, además, frecuentemente la realiza un representante del principal con gran lealtad al régimen socialista. Sin embargo, la evidencia sugiere que personas incompetentes, inescrupulosas y oportunistas presumían de lealtad sólo para obtener posiciones en la burocracia. El daño moral surge en la contratación porque es demasiado costoso para una de las partes medir el desempeño de la otra parte, lo cual crea oportunidades de engaño. Los dirigentes centrales del sistema soviético no fueron capaces de especificar, monitorear o de obligar a cumplir con normas de calidad en la producción de mercancías. En lugar de ello, emitían una descripción muy general de los productos planeados y sólo vigilaban la cantidad y el peso, lo cual daba oportunidad a los productores de ignorar los estándares de calidad. Como era de esperarse, se produjeron bienes y servicios en grandes cantidades pero de baja calidad” (Libecap, citado por Ayala, 2005: 271). Otro ejemplo en el mismo sentido: “Existe de alguna manera el problema de expresar el horizonte de producción total de producción deseado: toneladas, metros cuadrados, longitud, miles de unidades, pares, kilovatios-hora, etc. ... La dificultad sobreviene porque ninguna de las mediciones es apropiada cuando existe algún tipo de mezcla de productos...La literatura especializada en distorsiones debidas a planes definidos en toneladas data de hace más de veinte años...Hace ya largo tiempo *Krokodil* publicó unas viñetas que mostraban un clavo enorme en la pared de un gran taller: “plan mensual cumplido”, decía el jefe, señalando al clavo. En toneladas, desde luego. Es curioso que el acero laminado soviético haya sido pesado y grueso por este motivo. El vidrio laminado era demasiado pesado cuando se planificaba en toneladas y el papel demasiado grueso (...) Siguiendo con los dos ejemplos del acero laminado y las planchas de vidrio, si la medida no fuera en toneladas, sino en metros cuadrados, es decir, en área, la tentación sería el hacerlas delgadas aunque tuvieran que ser pesadas...Desde luego que lo ideal sería que el plan especificara las “cantidades correctas”, pesos y dimensiones de todos los vidrios, productos metálicos, láminas de acero, clavos, etc. ...Pero el problema surge precisamente ante la imposibilidad de acometer tal cosa. Esto es exactamente lo que quiere expresarse cuando se dice que el poder central ni sabe ni es capaz de saber con detalle lo que es necesario hacer” (Nove, citado por Eggertsson, 1995: 50).

En el diseño de contratos de largo plazo, es decir, aquellos que impliquen una relación bilateral de más de un período, una manera de inducir al agente a realizar un esfuerzo apropiado es que la continuidad de la relación contractual sea evaluada al final de cada período y que la renovación sea contingente al resultado obtenido en cada período. Esto sería apropiado tanto si el *tipo* del agente es constante en el tiempo, contexto en el cual el problema estaría resuelto si el principal logra solucionar el problema inicial de selección adversa, como si el *tipo* del agente cambiara entre períodos<sup>70</sup>, pues en este caso, el que la renovación sea contingente a los resultados al final de cada período, y no al nivel de esfuerzo que no es contractable, induce al agente a cumplir. Así, un contrato de largo plazo o contrato intertemporal será óptimo gracias a la sucesión óptima de contratos de corto plazo (Macho y Pérez, 2009: 66).

Un aspecto que puede aportar a que el contrato sea eficiente y que la asignación hacia las partes también lo sea en términos paretianos, es que para el agente, si tiene un *buen tipo*, sea beneficioso no ocultar información privada si no, por el contrario, revelarla ex-ante. Para este fin el agente puede enviar una señal<sup>71</sup> que sea observable para el principal y además costosa para él y por tanto creíble y que logre incidir en las creencias del principal, quien incluirá esta información en el diseño del contrato, el que será atractivo para el agente pues será el que resulte más beneficioso dado su *tipo* y por esta razón, lo aceptará y decidirá y realizará un esfuerzo que tendrá resultados observados por el principal, quien los evaluará en conformidad. Esto ocurrirá siempre que la señal sea informativa, esto es, que permita al

---

<sup>70</sup> O sea, cuando *Naturaleza*, después que el jugador elige el contrato, es decir ex-post, define el *tipo* del agente, lo que determina el nivel de esfuerzo que despliega. El movimiento de *Naturaleza* es observado por el agente pero no por el principal. Este es un caso de riesgo moral con conocimiento oculto, en el que la información es asimétrica. “(...) en el caso de riesgo moral con conocimiento oculto, el agente, no el principal, observa un movimiento de *Naturaleza* después de que empieza el juego. Aunque la información es simétrica en el momento de celebrarse el contrato, posteriormente se vuelve asimétrica. Desde el punto de vista del principal, los agentes son idénticos al principio del juego, pero en el curso del mismo desarrollan tipos privados que dependerán de lo que hayan visto. Su preocupación es fundamental es ofrecerles los incentivos para revelar sus tipos más tarde, lo que da a los juegos con conocimiento oculto un parecido a los modelos de selección adversa (...). El agente puede ejercer esfuerzo, pero la posibilidad de incluir el esfuerzo en el contrato es menos importante cuando el principal no sabe qué esfuerzo es adecuado porque ignora el estado del mundo que ha elegido la *Naturaleza*” (Rasmusen, 1996: 228).

<sup>71</sup> Una señal se define como una actividad que realiza quien la emite con el fin de transmitir información privada sobre sus preferencias y competencias, en el marco de interacciones estratégicas con información asimétrica, y para incidir, si la señal es creíble, en las creencias de otro, quien por ello asignará una probabilidad más alta de que aquel que envía la señal es de un determinado *tipo* y en consecuencia, esto afectará las decisiones que tome respecto a él (Frank y Bernake, 2003). “La señalización es una manera de que el agente comunique su tipo bajo selección adversa” (Rasmusen, 1996: 289).



principal distinguir los *tipos* de los distintos agentes, pues inferirá que sólo los agentes que tienen un determinado *tipo* estarán dispuestos a enviar una señal costosa.<sup>72</sup>

En estas circunstancias será posible un *equilibrio separador* y la selección del agente y su desempeño posterior será el esperado por el principal, pues pudo tomar decisiones en condiciones similares a las de información simétrica entre las partes. En caso contrario, si el costo de la señal es bajo, agentes con varios *tipos* estarán dispuestos a enviarla al principal, quien no podrá distinguir el *tipo* de cada agente y debido a este *equilibrio agrupador*<sup>73</sup> no podrá incorporar esa información transmitida en las señales en el contrato, no realizando así la selección óptima del agente, con los consecuentes problemas de riesgo moral ex-post (Macho y Pérez, 2009: 66; Rasmusen, 1996).

### **6.1.2. Incentivos.**

En el primer capítulo señalamos que el problema del principal es cómo, dada la asimetría de información que le perjudica, contralar al agente y lograr que éste alinee sus intereses con los suyos. En general, la teoría principal-agente, desarrollada sobre todo por la teoría económica<sup>74</sup>, centra su interés en los incentivos como el medio para que el principal proteja sus intereses reduciendo el oportunismo de su agente.

Los incentivos, que pueden tomar la forma de pagos de mercancías, bonos, acciones, promociones, entre otros, son incorporados en arreglos contractuales como inversiones que realiza el principal, dado que busca maximizar su ganancia, para enfrentar los problemas de riesgo moral y debido a que configuran el conjunto de oportunidad del agente, lo inducen para que despliegue un nivel de esfuerzo suficiente y así logre un desempeño que se corresponda con los intereses de su principal (Aoki, 1988, North, 2001). Su eficacia causal como fuerza

---

<sup>72</sup> Un ejemplo al respecto es el trabajo de Spence (1973), mencionado en el capítulo sobre reputación. En relación al potencial informativo sobre el *tipo* del agente que emite la señal, podemos indicar que un agente estará dispuesto a emitir una señal sobre sus credenciales educacionales si el beneficio de hacerlo es menor que el costo de adquirir la credencial. Esto supone que el principal en el menú de contratos ofrece sueldos más altos a quienes tiene mayor nivel educacional. Para el agente es competente o hábil no será tan costoso adquirir la credencial educativa como para aquel que no es tan competente o hábil. Así los agentes informan sobre su tipo si envían o no envían la señal sobre su nivel de educación. Quien la envía informa su tipo porque la señal es creíble. “La separación es posible porque la educación es más cara para los trabajadores si su habilidad es menor. Si la educación costara lo mismo para ambos tipos de trabajador, no funcionaría como una señal, porque los trabajadores de baja habilidad imitarían a los de alta habilidad” (Rasmusen, 1996: 293).

<sup>73</sup> “Si todos los tipos de agentes eligen las mismas estrategias en todos los estados, el equilibrio es unificador. De no ser así, es separador” (Rasmusen, 1996: 229).

<sup>74</sup> Una excelente ilustración sobre cómo el problema de los incentivos en la relación principal-agente está presente en el pensamiento económico es presentada por Laffont y Martimort (2002).

motivadora se debe a que operan como esquemas de compensaciones, retribuciones recompensas o estímulos que, o bien aumentan los beneficios de un agente, o bien reducen sus costes (Pérez, 1992) y de esta forma, al afectar su estructura de oportunidad, orientan las acciones del agente a fin de que se produzcan estados del mundo esperados por el principal (Holmström, 1979). En complemento, los incentivos inducen a los agentes porque son promesas del principal de reaccionar o de responder de una forma específica ante las acciones y los resultados de las acciones del agente (Laffont y Maskin, 1993). Se trata de compromisos creíbles pues están estipulados en los contratos como acuerdos vinculantes y de cumplimiento exigible.

Como ya hemos señalado, en las relaciones de agencia el problema del principal es inducir al agente para que efectivamente tenga un desempeño a la altura de sus expectativas y los incentivos pueden contribuir a ello. Gallastegui (1992) identifica tres conjuntos de condiciones bajo las cuales los incentivos aportan a que la relación entre un principal y un agente sea eficiente en términos de Pareto. Estas condiciones son: i) el agente es adverso al riesgo; el principal es neutral al riesgo; no existe ninguna variable que aparezca en el conjunto de información del agente pero no en el del principal; ii) el estado de *Naturaleza* es verificable ex-post; no existe ninguna variable de información que este en conocimiento del agente que no aparece en el conjunto de información del principal; iii) al agente le importan el resultado de las acciones, no las acciones. Bajo estas condiciones de simetría de información, el principal puede observar las acciones del agente y también puede distinguir, respecto a los resultados, entre el nivel de esfuerzo y variables ambientales aleatorias. En complemento, el agente no internaliza los costos de sus acciones, por lo que se orienta a realizar el esfuerzo eficiente. El problema es que estas condiciones son muy restrictivas y si se dieran efectivamente, en la práctica desaparecerían los problemas de agencia y los intereses del principal siempre estarían a buen resguardo. Considerando esto y a partir de la atención a otro tipo de condiciones, a continuación identificamos problemas que presentan los incentivos:

a) **La identificación del incentivo-eficiente:** para proteger sus intereses el principal debe seleccionar entre las diversas posibilidades de incentivos un *incentivo-eficiente*, el que en comparación con otros incentivos generará el mejor resultado para las partes involucradas (Gintis, 2009). Para ello, y teniendo como desventaja la asimetría de información, el principal debe tener en cuenta las preferencias y competencias del agente.

En este marco es importante el conocimiento del grado de aversión al riesgo del agente, dado que un agente adverso al riesgo puede desmotivarse ante la incertidumbre que significa el hecho de que las condiciones que afectan los resultados de sus acciones no dependen sólo de su grado de su esfuerzo, el que en sí mismo es de difícil observación directa (Gardner, 1995), sino también de variables aleatorias que no están bajo su control (Arnott y Stiglitz, 1988; Kreps, 1995; Stiglitz, 1975a).

Si se considera que las variables ambientales aleatorias inciden en las ganancias del agente y el principal, en consecuencia, es necesario que en un contrato exista un adecuado equilibrio entre las ganancias derivadas de los incentivos provistos para un agente y el costo que supone asumir el riesgo que constituyen aquellas circunstancias aleatorias que pueden afectar el desempeño esperado asociado a estos incentivos<sup>75</sup>. Si la distribución de probabilidades de los resultados es afectada por variables aleatorias, el contrato debe expresar una repartición óptima (en términos de Pareto) de los riesgos, lo que implica, por un lado, considerar incentivos que protejan al principal, penalizando el comportamiento oportunista del agente, que se traduzca en resultados ineficientes, y por otro lado, compensar al agente cuando los incentivos conectan las recompensas a productos o resultados (ya sea en la forma de *pago puro* o *lineal por pieza*, de *actuación relativa* -mejor resultado en comparación con otros- o de primas adicionales a los pagos fijos por desempeños mayores a los de una meta de producción establecida) pueden ser afectados por una variable aleatoria fuera del control del agente y definida por *Naturaleza*<sup>76</sup>. Aquí el esquema de incentivos debe ser *viable*: el pago o compensación es igual al producto esperado (Nalebuff y Stiglitz, 1993).

---

<sup>75</sup> “Un programa de incentivos asigna una recompensa al agente por cada resultado posible observado. La ganancia del planeador depende de la recompensa (negativamente) y del resultado, mientras que la ganancia del agente depende de la recompensa (positivamente) y de su acción (Laffont y Maskin, 1993: 401).

<sup>76</sup> Los incentivos se asignan considerando que los agentes son responsables de sus acciones. Sin embargo, existen tipos de aleatoriedad que hacen que esa asignación de responsabilidad implique un riesgo para el agente (Milgrom y Roberts, 1993: 244-245). Una fuente de aleatoriedad se refiere a aquellas que afectan los resultados y generan rentas aleatorias: “Las ventas de un restaurante *fast-food* pueden ser más bajas de lo esperado, tal vez debido a la falta de creatividad del gerente de marketing en la promoción o a la negligencia en la supervisión del personal, pero el bajo nivel puede deberse también a otros factores: una obra vial en las inmediaciones pudo haber hecho que el local fuera menos accesible o la competencia pudo haber abierto un establecimiento cercano o el crecimiento de la población pudo haber sido inferior al esperado. O podría deberse a una combinación de éstos y otros muchos factores.” Otra fuente de aleatoriedad se refiere a que en la evaluación de un agente se miden no los resultados sino las acciones y esta evaluación se basa en percepciones subjetivas, por ejemplo, sobre las actitudes del agente en el trabajo. Finalmente, constituye una fuente de aleatoriedad sucesos que afectan negativamente la capacidad de un agente para lograr un buen desempeño y que hace que su actuación se aleatoria: “Los problemas de salud pueden reducir el vigor y disposición al trabajo del empleado,

Un problema para que el principal ofrezca los incentivos apropiados para una repartición óptima de riesgos es que dada la asimetría de información, puede no disponer de la información necesaria para diferenciar entre acontecimientos aleatorios que escapan a la voluntad del agente, pero que afectan negativamente su desempeño y un esfuerzo insuficiente del agente, que tiene como consecuencia un resultado inferior al esperado y solicitado por el principal (Holmström, 1979; Laffont y Maskin, 1993). Un problema complementario se produce cuando el principal debe incurrir en costos para tener información sobre las condiciones ambientales.

Si estos costos son mayores a los beneficios estimados por el principal, producto del diseño de un incentivo eficiente, el principal no incurrirá en los costos para tener un conocimiento suficiente de la estructura de la situación y el incentivo ofrecido puede perjudicar sus intereses, porque, o bien el agente debe soportar de manera desigual la carga de riesgos o bien, en condiciones de riesgo moral, el principal puede ofrecerle un contrato que lo compense por una condición aleatoria que no afecta su resultado y este agente, aumentando sólo un poco su nivel de esfuerzo puede lograr el resultado esperado, es decir, aportando una *provisión de esfuerzo deficiente*, pero logrando con ello un beneficio extra, producto de una prima que no es proporcional a su esfuerzo, lo que afecta el beneficio del principal (Nalebuff y Stiglitz, 1993).

Otro problema se refiere a que considerando que para el diseño del incentivo el principal toma en cuenta, por una parte, la información que dispone sobre el agente (ya sea la información que el agente provee a través del envío de señales o a partir del tipo de contrato que elige frente a un menú de contratos o a través de la observación de sus acciones en interacciones estratégicas previas) y por otra, los resultados del desempeño del agente (como variable observable que constituye un proxy del nivel de esfuerzo del agente) puede ocurrir que por alguna razón adicional a las antes señaladas, el incentivo no resulte suficientemente atractivo para el agente. Entre estas razones señalamos:

- Incentivo no eficiente por la alta exigencia para su acceso: que en pagos no lineales o adicionales al pago fijo, puede que el agente considere que tiene pocas posibilidades, a pesar de su esfuerzo, de lograr los resultados por encima de las metas establecidas. Por ello, ante

---

las preocupaciones por las finanzas familiares pueden haberle imposibilitado de concentrarse eficazmente en su tarea, o las condiciones climáticas o las del tráfico pueden hacer imposible el cumplimiento del horario previsto.”

condiciones demasiado exigentes para el logro del incentivo, el agente no realizará el esfuerzo esperado porque tiene la creencia que a pesar de incurrir en los costos en términos de esfuerzo, la posibilidad de lograr el beneficio esperado es baja (Dixit y Nalebuff, 2010).

- Incentivo ineficiente por insuficiente grado de dispersión: si el incentivo diseñado no considera una adecuada brecha, dispersión o diferencia de pagos entre resultados buenos y resultados malos, el agente no tendrá incentivos para realizar un esfuerzo suficiente, pues puede lograr una ganancia mayor a los costos derivados de su bajo esfuerzo. El principio de diseño es aquí que a menor grado de dispersión menor eficiencia del incentivo por su bajo poder orientador hacia el resultado esperado por principal y viceversa<sup>77</sup> (Dixit y Nalebuff, 2010). Este principio, claro está, debe anular la restricción o condición de participación, según la cual el agente debe, en alguna magnitud, recibir una utilidad en la relación contractual.
- Incentivo no eficiente por salario ineficiente: el principal debe diseñar y ofrecer un incentivo que además de atraer al agente a ofrecer sus servicios, pues se le remunera por sobre lo ofrecido por la competencia (por otros principales en un mercado determinado), lo disuada de actuar en forma deshonesto u oportunista. Para ello, el principal debe proveer un salario fijo que tome la forma de un *salario de eficiencia* que se mayor al promedio de salarios o pagos de un mercado. El agente valora la *prima de eficiencia*, que es la diferencia entre el salario promedio disponible en el mercado y el salario mayor ofrecido por el principal y por ello, el agente realizará su mejor esfuerzo y obtendrá los resultados esperados por su principal si valora más el mantener el salario, sobre todo en relaciones de largo plazo, pues los beneficios de ese salario son mayores a los beneficios de actuar en forma oportunista y ser descubierto, lo que significa que el principal rompe la relación contractual con él. De lo contrario, y aquí se presenta el problema de diseño que hace que el incentivo sea ineficiente, si el *orden de magnitud* o *intensidad* del salario es igual o menor al promedio del mercado y el agente tiene la creencia de que la probabilidad de que se detecte su comportamiento oportunista, actuará, valiéndose de la asimetría de información que juega a su favor, en contra de los intereses de su principal (Dixit y Nalebuff, 2010).

---

<sup>77</sup> Un caso de ejemplo de grado de dispersión suficiente que haga que un incentivo por prima de éxito sea eficiente es el siguiente: si consideramos que el nivel de esfuerzo no es perfectamente observable y como se señaló antes, por esa razón, es necesario ofrecer un incentivo que dependa del resultado, este incentivo debe considerar en su diseño el principio de “a mayor dispersión, mayor eficiencia del incentivo.”

b) **El oportunismo de los agentes debido a los incentivos:** los incentivos pueden tener un efecto perverso que produce perjuicios para el principal que los incorpora en el contrato de agencia para alinear los intereses de su agente con los suyos, pues los agentes para maximizar su beneficio pueden ocultar y tergiversar información sobre las utilidades producto de su desempeño porque gracias a esto serán premiados con incentivos. Esto puede ocurrir con incentivos como los bonos y con las opciones sobre acciones. Respecto a estas últimas como tipo de incentivo, lo que ocurre es que los gerentes o altos directivos, como agentes, manipulan el precio de las acciones, las *inflan* artificialmente, a fin de maximizar sus beneficios vía ingresos por sus acciones y de esta forma, el incentivo que se supone estaba destinado a que el agente aumente el esfuerzo, finalmente, perjudica los intereses del principal, que son los accionistas propietarios de la corporación (Coleman, 2011; Domènech, 2004a).

Así un incentivo que debe reducir el riesgo moral puede incrementarlo. Un ejemplo de ello son los problemas de riesgo moral en el sector privado que evidencian las falencias los gobiernos corporativos de las empresas. Aquí podemos citar los análisis que realizan Stiglitz (2003) y Brenner (2003) sobre el *caso Enron* durante la caída de la burbuja financiera de las llamadas *empresas punto-com* protagonistas de la *Nueva Economía*. Los accionistas de *Enron* como principales fueron defraudados por dos de sus agentes que se coludieron entre sí para obtener beneficios privados. Un agente son los directivos de *Enron*, concretamente su director financiero y su equipo, quienes orquestaron (junto con otros fraudes como el acceso al financiamiento y ocultamiento de deudas con la complicidad de bancos Citigroup y J.P. Morgan Chase y la creación de subcompañías) trucos contables considerando en los balances ventas futuras sin incorporar los costos derivados y de esta forma, inflaron las utilidades y el valor de las acciones de la empresa, obteniendo enormes premios derivados de las *stock options* por esta supuesta excelente gestión.

Estos agentes tenían incentivos para actuar de forma oportunista y ocultar sus acciones valiéndose de la información asimétrica, dado su conocimiento experto sobre los complicados procedimientos y sofisticados instrumentos del mercado financiero. El otro agente era la empresa de auditoría Arthur Andersen, que a través de las operaciones del jefe del equipo de auditoría ocultaron el fraude contable realizado, sacando ventaja de la gran discrecionalidad que la reglamentación de auditoría daba a las empresas, siendo además, irresistiblemente incentivados por el pago de un millón de dólares semanales por concepto de asesorías

contables que recibía de *Enron*. En este marco los accionistas sólo pudieron observar las acciones de sus agentes a partir de sus resultados nefastos y cuando la quiebra de *Enron* y el desplome del valor de sus acciones se hicieron irreparables y cuando, por ello, fueron arrastrados los empleados de la propia empresa que perdieron sus ahorros y pensiones contratadas como acciones.

c) Efecto de desplazamiento: otra limitación de los incentivos en tanto dispositivos orientados a premiar y castigar se presenta cuando estos se constituyen, en el sentido propuesto por Pettit (2003), en estrategias centradas en la desviación y no en estrategias centradas en el cumplimiento. Las primeras se orientan, a través de recompensas y castigos económicos y sociales, a lograr en forma genérica que el cumplimiento sea una opción cierta para individuos egoístas. Las segundas tienen en cuenta que si bien existen individuos que tienen como primera preferencia el no cumplir, es fundamental y prioritario considerar que también hay otros que están dispuestos a cumplir aunque no existan sanciones centradas en la desviación, pues se guían por principios y normas sociales.

El problema con el primer tipo de estrategias es que además de lograr que el cumplimiento de los individuos egoístas sea sólo condicional (por lo que el nivel de cumplimiento es menor), generan, como efecto perverso, que los individuos que originalmente están motivados a cumplir, puedan desplazar esta opción al considerar básicamente que incurren en costos para cumplir, pues lo consideran un deber y a otros individuos se les incentiva notablemente por actuar de la misma forma, por lo cual podría interesarles reducir sus niveles de esfuerzo, optar por cumplir sólo si a ellos también se les incentiva o aprovechar situaciones que les reporten ventajas y en las cuales no serán descubiertos.

La propuesta es entonces que el diseño institucional debería centrarse, en primer lugar, en los que están inicialmente motivados en cumplir, estabilizando esas preferencias y, en segundo término, en generar motivadores adicionales para compensar a quienes realizan una deliberación interna del tipo egocéntrica. Para ello es necesario, además de hacer operativos dispositivos de filtro para seleccionar ex-ante buenos agentes, establecer sanciones graduales, en la lógica de, primero, implementar sanciones de alcance general que buscan alentar deliberaciones no egocéntricas, y sólo después, aplicar sanciones en orden creciente de punición a quienes sucesivamente incumplan las penalizaciones previas que se le han infringido.

En sintonía con lo señalado por Pettit, la evidencia disponible desde la economía experimental muestra que para el diseño institucional es necesario considerar la complementariedad entre incentivos explícitos y motivaciones intrínsecas, pues de lo contrario, los primeros pueden producir un *efecto de desplazamiento*: una institución formal, una reglas del juego expresada en un incentivo explícito o extrínseco puede socavar el funcionamiento de otra, una institución informal, expresada en normas sociales, “sentimientos morales” y en general, motivaciones intrínsecas que orientan la consideración por los demás. Esto se produce porque los incentivos explícitos o económicos pueden inducir cambios en las preferencias, de tal forma que una primera preferencia moldeada en un contexto comunitario o de parentesco incrustado culturalmente puede ser remplazada por una preferencia definida por el incentivo económico (Bowles, 2004).

Un incentivo explícito negativo expresado en una multa puede causar dependencia y generar efectos perversos cuando deja de aplicarse sobre las preferencias altruistas que inicialmente observaban los individuos y que orientaban sus acciones desde un cumplimiento voluntario. Los resultados de diversos experimentos realizados apuntan en esta dirección. Por ejemplo, Fehr y Rockembach (2003) y Fehr y Gaechter (2000) realizan experimentos en los cuales sitúan a un principal y a un agente frente a un juego de confianza que se juega de dos formas. En la primera, se realiza un tratamiento “de confianza” en el que el juego es de una sola ronda y las alternativas del principal y del agente son cooperar o no cooperar. En la segunda, se realiza un tratamiento “con incentivo” según el cual el principal tiene una segunda jugada en la que o bien, puede aplicar un incentivo negativo, un castigo expresado en una multa al agente si no cooperó, es decir, si no cooperó en la ronda anterior, o bien, puede optar por no multarlo.

En ambos casos, el principal ofrece una suma de dinero al agente en el marco de un intervalo de oferta definido en el diseño del experimento y por su parte, el agente ofrece como respuesta una cantidad de dinero que se puede expresar en el contexto de las relaciones contractuales de agencia como su nivel de esfuerzo. Las preferencias de los jugadores no son egoístas, pues no jugaron como la teoría predice para jugadores con este tipo de preferencias: esto es, que el principal anticipa la no cooperación del agente y por ello no confía en él. Por el contrario, los principales parten confiando en su agente y ofrecen una interesante suma de dinero, no la mínima, que expresaría la expectativa del principal de que el agente devuelva



una cantidad mínima. Sin embargo, frente a la entrega de una suma de dinero interesante de parte del principal, la respuesta del agente es entregar una suma inferior cuando en el juego hay un tratamiento “con incentivo”, es decir, cuando está presente el castigo y específicamente cuando el principal opta por aplicar el castigo.

Cuando no lo hace, el agente ofrece una cantidad mayor. Esto se puede interpretar de parte del agente de la siguiente manera. El no aplicar el incentivo explícito pudiendo hacerlo es un acto “justo” y el hacerlo, por el contrario es “injusto” y esto induce a los agentes en el último caso a castigar al principal no cooperando con él en los términos planteados en el experimento. Además, considerando que los incentivos provistos por el principal transmiten información sobre sus preferencias y sobre sus creencias acerca del agente, que el principal aplique la multa es interpretado por el agente como una muestra de desconfianza hacia él y esta desconfianza es considerada un acto hostil y por ello, el agente no estará dispuesto a realizar un esfuerzo adicional mayor al que dicta su interés propio.

El agente percibe como contradictorio que se le ofrezca un salario o un monto de dinero interesante, que lo interpreta como una recompensa y a la vez, que se considere una multa si no cumple, lo que considera como un castigo. En este marco, el incentivo explícito que debería disuadir el oportunismo de un agente autointeresado que sólo cooperará si está frente a una amenaza que afecta negativamente su estructura de oportunidad, lo que finalmente produce es socavar las preferencias de un agente que tiene preferencias de un reciprocador fuerte que está intrínsecamente motivado a cooperar cuando considera que existe reciprocidad equitativa en el intercambio.

En este mismo sentido, Fehr, Klein y Schmidt (2007) muestran que incentivos explícitos incorporados en el diseño de contratos destinados a reducir los problemas de riesgo moral de agentes egoístas no son eficientes debido a que debilitan el poder de los incentivos implícitos de agentes con aversión a la desigualdad y en sentido inverso, aquellos contratos que no funcionan frente a agentes egoístas si funcionan con agentes con las preferencias señaladas. Por esta razón, es importante considerar preferencias referidas a la aversión a la desigualdad, a la búsqueda de aprobación social (como una forma de recompensa social que se puede complementar con incentivos materiales que expresen reconocimiento social) y a las motivaciones intrínsecas centradas en los procesos (y no sólo en los resultados) y a la reciprocidad fuerte, en el diseño óptimo de los incentivos y el no hacerlo puede constituirse

una limitación en la eficiencia de los incentivos anidados en contratos que regulan las relaciones principal-agente (Fehr y Falk, 2002; Fehr, Gächter y Kirschsteiger, 1997; Fehr y Gintis, 2007).

### **6.1.3. Monitorización.**

Una tercera forma que propone la teoría económica para afrontar los problemas de agencia y en específico el problema del riesgo moral es la monitorización, que se refiere a acciones de control que realiza el principal para lograr reducir la asimetría de información sobre las acciones del agente, con el propósito de disminuir la probabilidad de ocurrencia de comportamientos oportunistas (Gjesdal, 1982; Holmström, 1979), dado que deberían modificar el orden de preferencias del agente, a fin de que su primera preferencia no sea actuar en forma oportunista, pues el nivel de esfuerzo del agente es una función incremental del nivel de vigilancia que se ejerce sobre él (Coleman, 2011).

Las monitorizaciones típicas en las jerarquías de las empresas y de las burocracias estatales son las auditorías (por ejemplo, sobre la ejecución presupuestaria y los estados contables, sobre el cumplimiento de metas y plazos) e inspecciones o supervisiones a los lugares de trabajo del agente. A continuación, identificamos dos problemas de la monitorización para favorecer el cumplimiento de compromisos:

a) **Los costos de la monitorización o de seguimiento** (monitoring expenditures): según lo propuesto por la nueva economía institucional, toda transacción o negociación implica costes, llamados costes de transacción, que se expresan, por una parte, en los costes para determinar la calidad del producto o servicio en torno al cual se produce la transacción (los costes en este sentido se refieren a aquellos en los que debe incurrir el principal frente al problema de la selección adversa) y por otra parte, en los costes asociados a hacer cumplir los compromisos establecidos entre las partes en torno al producto o servicio. La monitorización implica necesariamente incurrir en costes del segundo tipo señalado (North, 2001)<sup>78</sup>.

---

<sup>78</sup> “(...) la medición más el costo de su cumplimiento obligatorio es lo que conjuntamente determina los costos de negociación. Si volvemos al modelo walrasiano descrito anteriormente, damos por sentado que no hay costos asociados con el cumplimiento obligatorio de acuerdos. Y, ciertamente, mientras mantengamos la ficción de un bien unidimensional comercializado instantáneamente, son triviales los problemas de vigilancia y de cumplimiento obligatorio. Pero cuando agregamos los costos de adquisición de información y, específicamente la medición, los problemas se tornan mayores. Se presentan problemas de cumplimiento obligatorio por razón de conocer los atributos de un bien o servicio de las características del desempeño de los agentes y también porque debemos dedicar recursos costosos a procurar medirlos y monitorearlos” (North, 2001: 49).

Considerando que para un principal su renta neta es igual al producto logrado por la acción del agente menos los costes de vigilancia y los de compensación (sueldo) que debe pagar al agente (Coleman, 2011), un principal racional realizará un monitoreo o vigilancia de las acciones del agente cuando el coste marginal de hacerlo sea igual o menor a la reducción marginal esperada en la pérdida residual del principal producto del eventual oportunismo del agente (y por tanto, de la imposibilidad de alinear los intereses del principal y del agente). Por ello, si debido a la complejidad de las transacciones realizadas (por el conocimiento experto de las acciones del agente o por alto valor de los incentivos que hace necesaria una monitorización sofisticada -principio de intensidad de la vigilancia-, por ejemplo, o porque las acciones son difícilmente observables) los costos de monitorización son elevados y afectan sus ganancias, el principal no implementará los mecanismos de monitorización adecuados y se producirá una estructura de situación que favorece el oportunismo del agente, pues la probabilidad de que el agente actúe en forma oportunista es inversa a la efectividad de los dispositivos de monitoreo al que sea sometido, ya que estimará, basado en una creencia fundada en la información que tiene sobre las restricciones a su conjunto de oportunidad, la probabilidad de que su acción oportunista sea descubierta (Marí-Klose, 2000; Van der Muelen, 1998; Tirole, 1999).

Los costes de la monitorización son altos además porque implican que es necesario diseñar e implementar reglas del juego formales que permitan seleccionar ex-ante al agente monitor adecuado (a través de contratos que permitan equilibrios separadores o que operen como criba), para ex-post evitar que no tenga las suficientes capacidades de detección y cometa errores al supervisar al agente y además, para evitar que aun siendo competente, actúe en forma oportunista no cuidando los intereses de su principal (Kirstein, 2003). Esto último, referido al oportunismo del agente que es supervisor, constituye una segunda limitación de la monitorización y a continuación, nos referimos a ella.

**b) El oportunismo del agente encargado de la monitorización:** por diversas razones, como el tiempo disponible y sobre todo por el conocimiento experto necesario, el principal no puede monitorear directamente el desempeño de su agente y por ello, delega esta tarea a un supervisor, lo que le permite maximizar su utilidad en la relación de agencia (Strausz, 1997; Tirole, 1986). No obstante, este supervisor actúa en representación de los intereses de un agente, quien le delega la tarea de obtener información sobre ciertos aspectos

vinculados al que hacer del agente supervisado, lo que constituye un proxy sobre su nivel de esfuerzo. En esta lógica tenemos, entonces, una doble relación de agencia: el principal tiene un primer agente, el que a su vez, es monitoreado por un supervisor, que es el segundo agente del principal (Miller, 2005). Esto representa dos dificultades en términos de eficiencia: primero, de acuerdo a lo antes señalado, es costoso, dado que su participación implica pagar servicios y otros costos administrativos que aumentan los costes de transacción y segundo, esta tercera parte, que se supone debe ser competente e imparcial y que actúa como agente cuidando los intereses del principal, puede también tener incentivos para actuar de forma oportunista. El agente supervisor puede coludirse con el agente supervisado (puede ser *capturado*) producto de incentivos que este le provee, bien para que la supervisión sea deficiente, bien para que no informe al principal sobre su acción oportunista o bien para que entreguen la misma información distorsionada al principal y en definitiva, para que lo protege frente a las consecuencias de ello, evitando que estas consecuencias se concreten (Baliga, 1999).

Este tipo de colusiones entre un agente contratado para las funciones productivas y otro encargado de la supervisión y el control del primer agente son típicas cuando ambos agentes operan al interior de una jerarquía o estructura centralizada. Frente a ello, un principal puede anticipar la jugada de sus agentes y considerando el problema de eficiencia que debe internalizar cuando sus utilidades dependen de la información reportada por el agente supervisor puede, por esta razón, diseñar contratos e incentivos orientados a que el agente supervisor realice su mejor esfuerzo, porque de esto depende la real posibilidad de observar al agente productivo y detectar su oportunismo.

Sin embargo, en este punto nos encontramos con las limitaciones de los contratos, por ejemplo, el problema de los contratos incompletos y con limitaciones de los incentivos, por ejemplo, el problema de la compatibilidad de los incentivos, antes analizadas. Otra alternativa del principal es contratar a un agente auditor que desde fuera de la jerarquía realiza una auditoría externa (Kofman y Lawarée, 1993). Sin embargo, esto además de encarecer los costes del principal, no elimina el problema de que el agente auditor externo, bajo determinadas condiciones (condiciones asociadas al tipo de soborno, a las creencias del principal sobre el *tipo* –sobre la honestidad– del agente auditor externo, que debido a la información asimétrica pueden producir que cometa errores en el control de este agente o en el diseño de incentivos para garantizar su fidelidad y disuadir la colusión) sea *capturado* y actúe

también en forma oportunista. Ya ilustramos al respecto lo ocurrido el *Caso Enron*, cuando las agencias auditoras se coluden con los gerentes. Para solucionar problemas de colusión al interior de la jerarquía o cuando se considera un auditor externo, sería necesario, a su vez, que un tercer agente auditor controle el desempeño del segundo agente auditor, produciéndose una necesidad *ad infinitum* de agentes controladores.

El poeta Juvenal se preguntó *Quis custodiet ipsos custodes?* (¿quién vigilará a los vigilantes?) y en torno a la dificultad de vigilar a los ejecutivos de las corporaciones que cometen delitos de cuello blanco, Shapiro (1987) se interroga ¿quién monitorea a los monitores? Este problema genera un espiral de relaciones jerárquicas de agentes supervisores sobre agentes supervisores que aumenta los costes de transacción y hace más compleja la efectiva supervisión, pues incrementa la posibilidad de la colusión como forma de cooperación en algún punto de la cadena agente supervisor/agente supervisado.

Además, el principal puede pretender evitar esta espiral inflacionaria de supervisores estableciendo un sistema rígido de reglas que el supervisor debe considerar en sus monitorizaciones de las acciones del agente. En específico, se trata de reducir o eliminar los espacios de discrecionalidad y margen de maniobra del agente supervisor y evitar la formación de relaciones informales y repetidas entre los agentes que pueden ser la base para la cooperación coludida entre ambos. Sin embargo, esto puede producir, como efecto perverso no esperado, la rigidización de las reglas en la jerarquía burocrática en cuyo seno pueden producirse dificultades para tomar decisiones frente a un entorno cambiante o frente a situaciones imprevistas y que requieran interpretaciones que no son posibles de realizar desde los marcos reglamentarios establecidos (Miller, 2005).

## **6.2. Redes sociales.**

Otra vía para reducir los comportamientos oportunistas en las relaciones principal-agente es el control social producto de las redes de relaciones sociales. Esta idea ya fue mencionada en capítulos anteriores, específicamente, en los capítulos sobre confianza y reputación. En el primero, indicamos que uno de los mecanismos de formación de confianza, en específico, de confianza interpersonal, es el efecto control de las normas sociales. En el segundo, señalamos que una vía a través de la cual se obtiene información sobre la reputación es la red social en la que se encuentra inserto un individuo. La tesis central que

articula lo señalado es que la red social es una estructura de observación multilateral de los comportamientos de los individuos que las integran, pues producto de la información que circula a través de los vínculos que éstos establecen, tienen incentivos para cooperar entre sí. En este sentido, al igual que las instituciones, las redes sociales inciden en el conjunto de oportunidad de un individuo.

Respecto a la confianza hicimos referencia a la obra de James Coleman, quien en el marco de su análisis del capital social propone que las normas sociales operan como garantía de la confiabilidad de los individuos: un individuo es considerado confiable porque, como indicamos, su comportamiento está constreñido por un marco de normas sociales que lo induce a cumplir con las expectativas que los otros tienen acerca de esos comportamientos. También mencionamos el aporte de la nueva sociología económica, según la cual la acción económica está incrustada en redes de relaciones sociales que inciden en la formación de preferencias de los individuos. En relación a la reputación, citamos las investigaciones de Avner Greif, quien, desde la nueva economía institucional explica por qué la *Coalición* como una institución, es decir como una regla del juego, favorecía el cumplimiento en las relaciones principal-agente bilaterales o diádicas, pues los individuos insertos en redes sociales de reconocimiento mutuo cumplían sus obligaciones contractuales a fin de preservar su reputación. A continuación, revisamos nuevamente estos antecedentes y otros adicionales, pero ahora lo hacemos fundamentalmente desde un punto de vista más explícito sobre la estructura de las redes sociales que hace posible que las relaciones sociales favorezcan el cumplimiento de compromisos de los agentes.

Comenzaremos este análisis sobre el efecto de las redes sociales con la teoría del capital social desarrollada por James Coleman. Para ello, primero estableceremos en la obra de este autor la relación entre redes sociales y capital social. En torno a las perspectivas sobre qué es capital social, es fundamental la distinción que realizan Herreros y De Francisco (2001) entre dos enfoques: el *disposicional*, según el cual el capital social se refiere a valores y actitudes y el *estructural*, que lo concibe como recursos que están disponibles para los individuos a partir de su inserción en redes sociales. Este último enfoque es el que asume Coleman para su estudio del capital social, quien lo define como “(...) una variedad de entidades con dos elementos en común: todas ellas contienen alguna dimensión de las estructuras sociales, y todas ellas facilitan ciertas acciones de los actores dentro de la estructura (...)”

(Coleman, 1988a: 98). Este autor, además de concebir el capital social desde este enfoque, identifica cuáles son los recursos que constituyen un activo relacional: los recursos apropiables y que tienen efectos desde las estructuras sociales, específicamente desde las redes sociales, son la información, las obligaciones de reciprocidad y las normas sociales.

Estas tres formas de capital social permiten a los individuos desplegar sus estrategias para lograr beneficios: la información permite acceder a oportunidades y formarse expectativas útiles para tomar decisiones adecuadas sobre el posible comportamiento de otros en el marco de interacciones estratégicas; las obligaciones de reciprocidad posibilitan el contar con recursos (incluyendo la información) gracias a la mutua expectativa de dar y recibir favores y beneficios y, finalmente, las normas sociales, como hemos señalado, hacen viables y estables los intercambios eficientes entre las partes al reducir el oportunismo como producto del control social. Lo interesante para efectos de nuestro análisis es que a la base de los mecanismos generativos de estos recursos de capital social están las redes sociales.

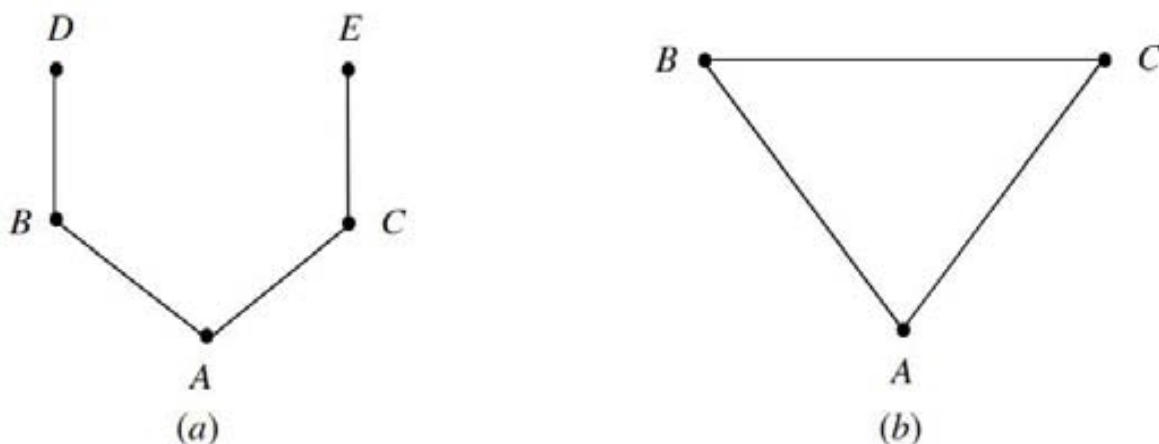
Al ilustrar brevemente con Coleman (1987, 2001, 2011), podemos indicar que la estructura que tenga la red que integran los individuos incide en la formación y acceso de los recursos de capital social. La información circulará en las redes si existen suficientes canales de distribución representados por las relaciones sociales y las normas sociales tendrán un efecto de control social si las redes de observación mutua de los individuos tienen el suficiente cierre (closure), es decir, si todos los individuos están directamente conectados entre sí, ya que todos tienen acceso rápido a la información sobre el potencial comportamiento oportunista de uno de los miembros de la red, este finalmente no tendrá incentivos para defraudar a otro(s).

En términos analíticos, Coleman ilustra con dos tipos de redes: una red con cierre (*a*) y una red sin cierre (*b*). En una estructura abierta como en la red (*a*), el actor *A*, que tiene relaciones con los actores *B* y *C*, puede entregar información o emprender acciones que impongan externalidades negativas (sanciones) o positivas (incentivos o premios) sobre *B* o *C* o ambos. Como *B* y *C* no tienen relaciones entre sí, sino con otros distintos (*D* y *E*, que tampoco tienen vínculos entre sí), no pueden agrupar sus fuerzas para sancionar o premiar a *A*, con el fin de constreñir o reforzar sus acciones. A menos que *B* o *C* por separado sean beneficiados o perjudicados suficientemente y sean suficientemente poderosos frente a *A* para premiarlos o sancionarlos por sí mismos, las acciones de *A* pueden seguir dándose sin ser influenciadas por los otros. En una estructura con cierre (*b*), como contrapartida *A*, *B* y *C*

tienen vínculos directos entre sí. *B* y *C* pueden unirse para imponer una sanción o un incentivo colectivo o cualquiera de ellos puede recompensar al otro por sancionar o premiar a *A*. El sistema de mayor clausura y cierre y por tanto, el más efectivo en la sanción de normas y obligaciones es aquel en que los actores tienen directa relación entre sí y estas relaciones implican que cada uno se relaciona con todos y todos se relacionan con cada uno (Coleman, 2001).

Una red con cierre en (a) y sin cierre en (b) puede visualizarse en el siguiente ejemplo:

Figura 11. Red sin cierre en (a) y con cierre en (b)



Fuente: Coleman (2001: 62)

Un ejemplo aportado por este autor es el de una comunidad judía en Brooklyn, Nueva York. En esta comunidad hay comerciantes de diamantes que intercambian entre sí bolsas con estos productos para revisar su calidad. Ninguno de los comerciantes sustituye o roba los diamantes, pues todos forman parte de una comunidad cerrada en la que comparten intensos vínculos de parentesco, étnicos, comerciales y religiosos (red multiplex o multifacética). La comunidad constituye una red con cierre en la cual la información sobre los comportamientos fraudulentos se esparciría muy rápido y todos sus integrantes se enterarían (Coleman 2001). El costo social para quien incurriera en esta conducta sería muy alto, porque



la sanción social aneja a la norma social podría ser aplicada gracias a la estructura cerrada de la red que surge como externalidad de las relaciones sociales.

En la teoría de redes sociales<sup>79</sup> una propiedad relacional que expresa la idea de cierre de redes es la cohesión, concebida en términos generales como el nivel de entretrejimiento de los nodos en la red. Una medida de la cohesión global de la red es la densidad, que es la proporción entre el total de vínculos reales en relación al total de vínculos posibles en una red según la cantidad de nodos que la integran<sup>80</sup> (Rodríguez, 2005; Scott 2000). En una red con alta densidad la mayoría de los nodos están directamente conectados entre sí y si consideramos estas conexiones o vínculos como las vías o circuitos a través de las cuales circulan recursos como la información (Herreros, 2002b), decimos nuevamente, entonces, que esta información es distribuida en forma rápida y todos los integrantes de la red tienen acceso a ella y de esta forma todos pueden enterarse de un comportamiento oportunista y sancionarlo, lo que desincentiva este tipo de comportamiento (Cook, Hardin y Levi, 2005; Ponthieux, 2006: 16).

En marco, Durston (2000) analiza la interface entre las relaciones diádicas, las relaciones en los grupos (como el entretrejimiento de redes ego-centradas) y las relaciones en comunidades e indica que las últimas se configuran a partir de las dos primeras y que una de sus propiedades es que gracias al capital social es posible la existencia del control social porque en el seno de estas relaciones “las obligaciones y expectativas entre las personas apuntan en todas direcciones (...). La importancia de esta compenetración está, sobre todo, en que permite establecer normas respetadas por todos, y sanciones a cada individuo por la colectividad” (Durston, 2000: 29).

En este mismo sentido, Dasgupta (2009) señala que en las comunidades el control social es posible porque existe una trama de compromisos vinculados anidados en relaciones sociales que conforman redes sociales interpersonales como sistemas de canales de información. Se trata de redes como vínculos fuertes en las que los compromisos son establecidos en el marco de relaciones densas, frecuentes y de larga duración, que se producen en escalas territoriales reducidas. El control social vía normas sociales opera porque la norma tiene aneja una sanción que opera si todos acceden a información sobre quién fue el infractor y

---

<sup>79</sup> Aquí definiremos red social como el conjunto de al menos dos nodos directamente conectados entre sí.

<sup>80</sup> La densidad se concibe formalmente como  $D = L/n(n-1)/2$ , donde L es el número de vínculos y n el número de nodos. Se expresa en un índice que varía entre 0 y 1, donde el valor 1 indica la densidad máxima, en cuyo caso todos los nodos estarían conectados entre sí en forma directa (todos los puntos sería adyacentes) (Molina, 2001).

cuál fue su falta: “(...) los acuerdos tienen un cumplimiento mutuo: la amenaza de que se impondrán duras sanciones contra cualquiera que rompa un acuerdo disuade a todos (...) ¿de qué forma el incumplimiento mutuo respalda un acuerdo? Está muy bien suponer que se impondrá sanciones a los oportunistas; pero por qué habría de creer en las amenazas? Se creerán si las sanciones son un aspecto de las normas sociales de comportamiento” (Dasgupta, 2009: 66-67).

En este contexto, las redes no sólo hacen posible la sanción por el incumplimiento de las normas gracias a la disponibilidad multilateral de información, sino que además reducen la ocurrencia de comportamientos oportunistas porque la disponibilidad de información reduce los problemas de las relaciones principal-agente señalados en el primer capítulo: las redes “tienen múltiples objetivos y son densas (...) la proximidad permite conocer bien el carácter y predisposición de los demás. Por lo tanto, la gente no suele temer el problema reconocido en el sector de los seguros como *selección adversa* (...). Además, la proximidad permite a la gente observarse y saber que se traen entre manos. Por tanto, no sufre tanto es problema conocido en el ámbito de los seguros como *riesgo moral*” (Dasgupta, 2009: 112-113).

Las redes hacen posible la *eficacia colectiva*, la *gobernanza comunitaria* o el *cumplimiento en comunidad* porque las relaciones cara a cara en vínculos cohesivos, multifacéticos, periódicos (por tanto, fuertes) y públicamente reconocidos entre un número no muy alto de integrantes, permiten el acceso de información privada sobre los integrantes de la red (sobre sus preferencias, competencias y comportamientos pasados) a bajo costo y además, este alto grado de observabilidad multilateral, la larga duración de estas relaciones (juegos iterados de  $n$  jugadores sin una ronda final establecida) en un marco de derechos y obligaciones compartidas, favorecen la confianza y la reciprocidad y el interés de los individuos de invertir en reputación, ya que la coordinación de expectativas basada en creencias sobre compromisos creíbles formadas desde información local, configura estructuras de oportunidad propias de un juego de seguridad en el que es posible la cooperación condicional como un equilibrio endógeno sostenido<sup>81</sup> (Aoki, 2000, 2007, 2010; Barbera, 2005;

---

<sup>81</sup> Una razón por la cual los dispositivos de gobernanza comunitaria han sido estudiados es por su relevancia para el desarrollo, en tanto permiten complementar los dispositivos de gobernanza provistos en el mercado y en la jerarquía (organizaciones del Estado) y sobre todo en tanto pueden aportar a resolver problemas asociados a fallos de mercado y de Estado (Bardham, 1988; Hayami, 1998; Ostrom, 2010a; Otsuka y Kalijaran, 2010; Otsuka y Sonobe, 2010; Takane, 2000).

Bowles y Gintis, 1998b, 2002; Dasgupta, 2010; Dixit, 2004, 2009; Kandori, 1992; Ostrom, 1998, 2005b; Taylor, 1991, 2001).

La comunidad aquí no es entendida en el sentido restringido de comunidad tradicional (*gemeinschaft*), sino como aquellas redes que se conforman como comunidades “de práctica”, comunidades orientadas a un emprendimiento colectivo, y comunidades de “sentido” (que se diferencian de “otros” a partir de una identidad como creencia compartida) y que cuentan con los atributos relacionales antes señalados. Tilly (2010) las concibe como *redes de confianza* y que pueden incluir entre sus integrantes rótulos como “pariente”, “correligionario” o “camarada de oficio”. Se trata entre otras, de lazos de parentesco, vecindario, asociaciones comerciales, asociaciones de crédito, asociaciones de socorros mutuos, todas ellas definibles como “(...) conexiones interpersonales ramificadas, establecidas principalmente sobre fuertes lazos, dentro de los cuales la gente pone recursos y empresas valorados, trascendentales y de largo plazo ante el riesgo de fechorías, los errores y los descuidos de los demás (...) las redes de confianza se destacan respecto de otros tipos de relaciones sociales, precisamente, porque crean controles para evitar las fechorías y brindan salvaguardas contra las consecuencias de errores y descuidos en su funcionamiento rutinario (...) las redes de confianza reducen los costos de transacción y aumentan la seguridad de los contratos (...) controlan a sus miembros, pero también les otorgan recompensas que hacen costosa la exclusión” (Tilly, 2010: 32-33).

En sintonía con lo anterior, Bowles (2004: 474) señala: “Por comunidad quiero decir un grupo de gente que interactúa directamente, con frecuencia y de forma multifacética. En este sentido, las personas que trabajan juntas son comunidades, así como lo son algunos barrios, grupos de amigos, redes profesionales o de negocios, pandillas y ligas de deportes. La característica que define la comunidad es la conexión (...) la naturaleza repetida y multifacética de las interacciones sociales en las comunidades, la cantidad relativamente pequeña de personas involucradas, y, como resultado, la disponibilidad de información sobre quienes están asociados con uno, puede apoyar niveles altos de lo que algunas veces se denomina capital social: confianza, interés por quienes están asociados con uno, y la disposición de vivir bajo las normas propias de la comunidad y castigar a los que no lo hacen.”

En torno a las características de las relaciones sociales, especialmente la densidad, como mecanismos de control social ante el oportunismo, Bowles (2004: 490) señala: “En contraste con los Estados y los mercados, las comunidades efectivamente promueven y

utilizan los incentivos que la gente utiliza tradicionalmente para regular su actividad común: confianza, solidaridad, reciprocidad, reputación, orgullo personal, respeto, venganza y retribución, entre otros (...). Varios aspectos de las comunidades explican sus capacidades únicas como estructuras de gobernanza. Primero, en una comunidad, la probabilidad de que los miembros que interactúan en el futuro es alta, y por lo tanto hay un fuerte incentivo fuerte para actuar ahora de formas socialmente benéficas para evitar retaliaciones en el futuro. Segundo, la frecuencia de las interacciones entre los miembros de la comunidad reduce los costos y aumenta los beneficios asociados con descubrir más sobre las características, el comportamiento reciente, y las posibles acciones futuras de los otros miembros. Entre más fácil se adquiere y más amplia se disperse esta información, los miembros de la comunidad tendrán mayor incentivo a actuar de formas que terminen en resultados colectivamente beneficiosos. Tercero, las comunidades superan los problemas de oportunismo porque sus miembros castigan directamente comportamientos anti-sociales. Supervisión y castigo de los pares en equipos de trabajo, asociaciones crediticias, sociedades, situaciones con recursos de uso común, y barrios residenciales son algunas veces medios efectivos de atenuar los problemas de incentivos que surgen donde acciones individuales que afectan el bienestar de los otros no están sujetas a contratos que se pueden hacer cumplir.”

La densidad de la red como condición necesaria para la circulación de la información que favorece el control social para el cumplimiento de normas sociales está presente en el antes comentado análisis neoinstitucionalista de Avner Greif sobre las instituciones como mecanismos endógenos para el funcionamiento del comercio medieval en el mediterráneo. La información que utilizaban los comerciantes para proteger sus intereses era obtenida como subproducto de las actividades comerciales que se hacía pública si existían los suficientes canales de transmisión de la información que circula entre los miembros de la comunidad, que permitía además y previamente que se identificasen entre ellos. La antes citada “coalición”, la regla autoimpuesta por los principales referida a no contratar a un agente que falló a uno de ellos, operaba gracias a la existencia de una red densa de relaciones entre los principales que además de permitirles tener información sobre el desempeño de sus agentes, hacía posible que todos sus integrantes se enteraran de la conducta de sus pares respecto al cumplimiento efectivo de este castigo multilateral hacia el agente oportunista. De esta forma, la estructura de

la red de relaciones hacía posible el efecto de los incentivos que generaban equilibrios conducentes al auto-cumplimiento (Greif, 2006).

Si bien era posible que no todos los individuos articulados en torno a la “coalición” se conocieran directamente entre sí, al menos alguno de ellos podía identificar a otros y de este modo se generaba un sistema de identificación entre sus integrantes soportado por una estructura de red basada en conexiones densas. Los mercaderes integrantes de esta red tenían incentivos para informarse sobre la conducta pasada de sus pares, pues esto afectaba sus intereses. Así, la información circulaba entre los comerciantes lo que permitía que la conducta deshonesto de uno de sus miembros se hiciera pública. En este mismo sentido, Aslanian (2006) aporta evidencia sobre cómo entre los mercaderes armenios Julfan entre los siglos 16 y 18, los intercambios comerciales caracterizados por asimetrías temporales (el servicio no se entregaba en el mismo momento de ser pagado porque se trataba de negocios en torno al comercio de larga distancia) e informacionales (en el sentido ya señalado) fueron eficientes porque operaron en base a dispositivos de gobernanza que incluían: a) reglas formales como el *Datastana girik Astrakhani Hayots* (códigos de leyes que regulaban los contratos de *commenda*, sobre todo respecto al buen uso de los bienes encomendados por un principal a un agente); b) la *Kalantar* (coalición o asamblea de comerciantes) y; c) la densa (cerrada) y multiplex (vínculos étnicos, religiosos y comerciales) red de relaciones gracias a la cual circulaba la información sobre la reputación de los agentes, quienes tenían incentivos para cumplir sus compromisos contractuales, ya que los futuros negocios en los que podrían participar estaban condicionados a su conducta pasada.

El alto nivel de vinculación en las redes expresado en la cohesión, además de ser calculado a través de la densidad como medida de cohesión global en la red, puede ser mensurado a través de los cliques como medida de cohesión local en la red. Un clique se define en términos de la teoría de grafos como un subgrafo: “un conjunto de puntos de entre el total de puntos del grafo de una red junto a los arcos que los unen” (Herrero, 2000: 202). Un clique es el máximo subgrafo completo posible, es un subconjunto de nodos en el cual todos los pares de nodos están vinculados directamente por medio de una arista (línea) y se expresa como un subgrupo de al menos tres nodos directamente conectados entre sí. En un clique y también en una red total con alta densidad los nodos tienen una centralidad de grado similar, esto es, contextualmente tienen muchos vínculos directos con otros nodos de la

red y por ello, tienen acceso a la información que circula en la red. La información como recurso de capital social es intercambiada con alta intensidad en los subconjuntos de la red y siendo esto así, es posible que en estos espacios reticulares operen el efecto control de las normas sociales y se desincentive el oportunismo.

Al interior de los cliques, dada la alta cohesión relacional, la información hace posible el funcionamiento de sistemas de confianza multilateral. Coleman (2011) concibe los sistemas de confianza en las relaciones bilaterales en las cuales ambos individuos confían y son depositarios de confianza y en este marco, si en los cliques existen vínculos directos entre todos, las relaciones de confianza mutua también pueden producirse entre más de dos individuos. Aquí el control social que reduce el oportunismo opera en base a las expectativas de reciprocidad como forma de capital social. Coleman (2001: 57) señala: “Si A hace algo por B y confía en que B le corresponderá en el futuro, esto establece una expectativa en A y una obligación para B. Esta obligación puede entenderse como una especie de nota de pago en manos de A para su cumplimiento por parte de B”.

El grado de cumplimiento de las partes depende de la fiabilidad de la estructura social, es decir, del cierre de red en que se encuentran insertos: si una parte no cumple, puede ser sancionada por el afectado, quien en el futuro *le pagará con la misma moneda* y además, puede ser sancionada por el resto de los miembros de la red con cierre en el sentido antes señalado. Además, el grado de cumplimiento se ve favorecido por la propia racionalidad de los individuos implicados en los vínculos de reciprocidad. Cada uno de los implicados sabe que es más rentable a largo plazo mantener la reciprocidad que defraudar en el corto plazo.<sup>82</sup>

En este punto es importante indicar que no sólo el cierre de red es una propiedad estructural de la red que genera dinámicas de control social que inciden en las decisiones y acciones de sus integrantes, en específico, aquellas orientadas a la cooperación y al cumplimiento de compromisos. Al respecto, González (2009, 2010) y Lin (2001) señalan que lo fundamental es cómo la estructura de la red configurada por la distribución de los nodos facilita suficientemente (hace eficiente) los flujos de información, de tal forma que una

---

<sup>82</sup> En términos de la teoría de juegos, según el seminal análisis de Axelrod (1996) antes mencionado, si la *sombra del futuro* es lo suficientemente larga, los individuos tendrán incentivos para cooperar mutuamente. Así, un potencial *dilema del prisionero* en el cual la primera preferencia de cada jugador es defraudar, no se produce y en cambio se establecen intercambios con una estructura de pagos propia de un *juego de seguridad*, en el que la primera preferencia de cada jugador es cooperar con el otro y hacerlo en el futuro siempre y cuando el otro lo haga. En definitiva, las obligaciones de reciprocidad toman la forma de una cooperación condicional.

proporción significativa de esos nodos accedan a ella. Esto dependerá, según González (2010:251-253) de una determinada combinación en que un número adecuado de nodos dispongan del número adecuado de vínculos; lo relevante no es necesariamente que los nodos tengan muchos vínculos, sino que estén bien conectados.

La conectividad global es posible no sólo a través de la alta cohesión global de la red, es decir, la alta densidad gracias al cierre de red, pues tanto los nodos que integran cliques que expresan alta densidad local como los nodos que tienen baja centralidad de grado, esto es, que tienen pocos vínculos directos con otros nodos de la red, pueden acceder a la información que circula en la red gracias a los puentes que se tienden entre subgrupos, los que se relacionan a los lazos débiles y los agujeros estructurales<sup>83</sup>.

Los lazos débiles son una propiedad de los vínculos entre nodos que facilita la circulación de la información. Granovetter (2000, 2003a) los concibió como vínculos esporádicos, distantes, entre conocidos<sup>84</sup>, que hacen posible la circulación de información entre subgrupos en una red o entre círculos sociales distantes y distintos. En términos generales, los lazos débiles constituyen puentes locales que permiten la transmisión de información novedosa y no redundante entre redes sociales heterogéneas y segmentadas.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> En perspectiva general, la tesis fundamental es que los recursos que son capital social, como la información, circularán en la red y los individuos accederán a ellas según la posición local que tengan en la red y según la estructura global que tenga la red. Al respecto Herreros y De Francisco (2001: 7) señala que “(...) el capital social tiene una referencia material, la red estable de relaciones interpersonales. En este sentido, aunque menos tangible que otras formas de capital (físico, humano), tiene una estructura y, lo que es igualmente importante, dicha estructura tiene “historia y continuidad” (...). De que la red tenga o no cierre (*closure*), de que sea unidireccional o multidireccional (*simplex vs. multiplex*), de que sea más o menos simétrica y horizontal o más o menos asimétrica y vertical, de que sus vínculos interpersonales sean fuertes o débiles, de que haya puentes locales entre redes, de la frecuencia de los contactos, de la capacidad de sanción social efectiva...; de todos estos rasgos estructurales –decimos– puede depender no sólo que se consolide un *stock* de capital social (...)”.

<sup>84</sup> La fuerza de los lazos es expresada en una combinación de tiempo, intensidad emocional, intimidad y servicios recíprocos. Los lazos fuertes son vínculos cercanos, estables, permanentes, entre amigos íntimos. Se trata de lazos densos, entretejidos y solapados (*multiplex*), es decir, en los cuales circulan varios contenidos o recursos u operan simultáneamente en varios contextos (Granovetter, 2000). En las relaciones multiplex los integrantes de una red están conectados entre sí por más de un rol, posición o contexto. “Una red puede ser caracterizada como multiplex si los individuos que la componen están vinculados socialmente unos con otros no sólo a través de vínculos de negocios, sino también siendo miembros de la misma iglesia, club social, o sistema escolar” (Aslanian, 2006:385).

<sup>85</sup> “(...) el conjunto de personas formado por un individuo y sus conocidos constituirá una red de baja densidad (donde muchas líneas posibles de relaciones están ausentes), mientras la red del conjunto formado por ese mismo individuo y sus amigos *íntimos* estará tejida densamente (muchas de las líneas posibles están presentes). El panorama general de la estructura social que pone de manifiesto este argumento se puede apreciar con claridad considerando la situación de un individuo seleccionado arbitrariamente al que llamaremos “Ego”. Ego tiene un conjunto de amigos íntimos, la mayoría de los cuales están en contacto entre sí: es decir, un “grupo” densamente tejido de la estructura social. Además, Ego tiene un conjunto de conocidos, que solo algunos de ellos se conocen

Granovetter (2003a) ilustra la relevancia de los lazos débiles en la circulación de información útil para el control social que desincentiva los comportamientos oportunistas, a través de la investigación realizada por Weimann, quien señala que en los kibutz, la creciente heterogeneidad ha generado subgrupos, pero el mix virtuoso entre lazos fuertes y lazos débiles favorece la cohesión y conectividad global: “Las redes de conversación en un kibutz presentan (...) el papel de mecanismo de control social: el cotilleo para ser una de las fuerzas sociales que elimina a los desviados y hace que se mantenga la obediencia a la norma común (...). Mediante la transmisión de *ítems* de cotilleo (principalmente en lazos débiles, como se muestra en esta investigación), el sistema social del kibutz mantiene la solidaridad, las sanciones y la obediencia en el interior de un grupo social heterogéneo y segmentado” (Weimann, citado por Granovetter, 2003a: 216).

En torno a la transmisión de información y el tipo de lazo, Granovetter (2000: 45) señala: “Intuitivamente hablando, esto significa que cualquier cosa que sea difundida para llegar a un gran número de personas y atravesar una gran distancia social (como la distancia del recorrido) cuando se experimentan vínculos débiles antes que fuertes. Si alguien cuenta un rumor a todos sus amigos cercanos, e igualmente hacen ellos, muchos oirán el rumor una segunda y tercera vez, ya que aquellos que están unidos por vínculos fuertes tienden a compartir amigos. Si la motivación para extender el rumor se debilita cada vez que se cuenta, entonces el rumor que se mueve a través de los vínculos estará probablemente limitado a unos pocos cliques o pandillas, más que si fuera vía vínculos débiles; los puentes no serán cruzados.”

Los agujeros estructurales fueron propuestos por Burt (1992, 2004, 2005b) para referirse a la ausencia de vínculos entre dos redes o secciones de una red desconectada y potencialmente vinculable, lo que efectivamente es posible gracias a los nodos situados *al borde* de estos agujeros, nodos llamados *empresarios*, pues dada su posición estructural estratégica tienen la posibilidad de controlar (acceder, difundir e intermediar) recursos como la

---

mutuamente. Sin embargo, cada uno de estos conocidos es probable que tenga un grupo estrechamente tejido de la estructura social, pero diferente del de Ego. El lazo débil de Ego y su conocido, por lo tanto, no es simplemente un lazo trivial entre las dos mallas densamente tejidas de amigos íntimos. Si la afirmación del párrafo anterior es correcta, en realidad estos grupos no estarían conectados entre sí, si no fuese por la existencia de los lazos débiles. De este modo, los individuos con pocos lazos débiles estarán privados de la información procedente de partes distantes del sistema social y accederán sólo a las limitadas noticias y opiniones de sus amigos íntimos” (Granovetter, 2003: 196-197).



información en distintas regiones de la red gracias a lo cual los nodos que integran subredes pueden acceder a información novedosa, esto es, información distinta a la que poseen al interior de las cohesivas estructuras reticulares micro, la que es redundante<sup>86</sup>. La propiedad de los agujeros estructurales puede ser complementaria a la cohesión de la red, expresada en la densidad, ya que a través del papel de los nodos *empresarios* la información puede circular hacia regiones densas de las redes y de esta forma hacer operar el control social en las redes en varios niveles (Burt, 1999).

El “mundo pequeño” es una propiedad de las redes originalmente propuesta por Milgram (1967) y posteriormente formalizada por Watts (1999, 2006) para indicar que las redes tienen una alta densidad o agrupamiento local y una corta distancia o longitud global entre dos pares de nodos cualesquiera que las integran. Esta propiedad hace posible que la información circule rápidamente a través de los nodos directa o indirectamente conectados entre sí por pocos pasos<sup>87</sup>. En el caso de los agujeros estructurales, los nodos que conectan a las subredes pueden hacer circular información referida al comportamiento pasado de sus integrantes. Por su parte, en las redes “mundo pequeño” la información sobre el comportamiento de los individuos puede circular a través de los nodos conectados por pocos pasos y desde ellos, a todos quienes integran las redes locales a las que pertenecen.

Este circuito de propagación de información es ilustrado brillantemente en la película *Seis Grados de Separación*. Paul se presenta ante el adinerado y snob matrimonio Kittredge para pedir ayuda tras ser, según él, asaltado en Central Park, Nueva York. Dice que es

---

<sup>86</sup> “(...) El agujero estructural entre dos grupos no quiere decir que las personas en los grupos no sepan de la existencia de otros. Sólo quiere decir que las personas se concentran en sus propias actividades, de forma que no prestan atención a la actividad de las personas de otro grupo. Los agujeros estructurales actúan como un aislante en un circuito eléctrico: Las personas a cualquier lado del agujero estructural circulan en diferentes flujos de información. Los agujeros estructurales son así una oportunidad de intermediar en el flujo de información entre personas (...) Los agujeros estructurales separan fuentes de información no redundante, que son más aditivas que sobrepuestas (...) Las conexiones en puente a otros grupos otorgan una ventaja con respecto al acceso a información: se logra un alto volumen de información porque se alcanzan más personas de forma indirecta” (Burt, 2005b: 248-249).

<sup>87</sup> Watts (2006: 88) propone una analogía sobre la transmisión de información en las redes “mundo pequeño”: “Retomemos ahora la analogía del teléfono móvil: en lugar de tener que pasar un mensaje al extremo opuesto del anillo por medio de saltos de cincuenta, ahora tanto nosotros como el destinatario de nuestro mensaje tenemos teléfonos móviles, lo cual nos permite acortar la distancia entre los dos, de una sola vez, pasando de varios miles a uno. Además, sus amigos pueden hablar con nuestros amigos, y los amigos de sus amigos pueden hablar con los amigos de nuestros amigos, dando sólo unos pocos saltos, todo a través de nosotros y nuestra relación con el otro lado del mundo. Por decirlo así, de este modo es cómo funciona el fenómeno del mundo pequeño. En una red grande, cualquier vínculo aleatorio es probable que relacione individuos que estaban previamente muy separados. Y, al hacerlo, no sólo los une, sino que grandes trozos del resto de la red pasan a estar también más cerca.”

compañero de universidad en Harvard del hijo de la pareja y luego comienza a desplegar su encantadora personalidad a través de interesantes historias, entre las cuales las más seductora es que es hijo del actor Sydney Potier y que gracias a sus contactos sería posible que sus improvisados anfitriones participaran en la puesta en escena del célebre musical *Cats*. Durante el transcurso de la nueva relación establecida con Paul, los Kittredge, al participar en reuniones de su exclusivo círculo social, se van enterando progresivamente de la reputación del joven.

Amigos de ellos con los que frecuentaban reuniones conocían directa o indirectamente a otras personas que conocieron y fueron timados, a veces con resultados trágicos y fatales, por Paul y de esta forma, todos conocieron el verdadero *tipo* de éste como vendedor de ilusiones y oportunista. Todas las víctimas de Paul, ahora prevenidas sobre él, tenían claro que lo evitarían totalmente en el futuro, aunque finalmente ello no fue necesario debido a la extraña desaparición de su llamativo ex nuevo amigo. En este caso, que presenta el fenómeno del “mundo pequeño” y en las redes con agujeros estructurales, además de la efectiva circulación de información a través de los nodos que actúan como puentes, la alta densidad de las redes que son conectadas permite que opere el control social.

Una perspectiva que estudia la relevancia de las redes sociales para reducir comportamientos oportunistas, como ya anunciamos, es la nueva sociología económica. Tomando como base las contribuciones de E. Mayo y Lloyd Warner, los llamados *estructuralistas de Harvard* o *Grupo de Harvard*, que incluían, entre otros, a S. D. Berkowitz, Harrison White y el mencionado Mark Granovetter, estudiaron las dinámicas de inserción de los individuos en la estructura social. Inspirados en la sociología de Weber y en la antropología sustantiva de Polanyi, sostienen, basados en el primero, que no debe olvidarse que la acción económica es una categoría de la acción social y según el segundo, que la acción económica, en general, los procesos de producción, distribución y consumo, están insertos<sup>88</sup> (*embedded*) en la estructura social. Los intercambios económicos están incrustados en las relaciones sociales y las obligaciones interpersonales propias de estas relaciones (estructuradas a través de redes superpuestas de vínculos familiares, religiosos,

---

<sup>88</sup> Otras acepciones son: inmersos, imbricados, sumergidos, incrustados, enraizados, empotrados, encajados, arraigados, impregnados.

políticos, étnicos, entre otros) reducen el oportunismo y favorecen el cumplimiento de los compromisos y la cooperación.

El origen nítido de esta perspectiva fue desarrollado por el sociólogo Mark Granovetter en su célebre artículo *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, quien realiza una crítica de hondo calado a dos visiones dominantes en la sociología y en economía referidas al estudio de la acción económica<sup>89</sup>. Granovetter postula que para realizar un adecuado análisis de la acción económica es necesario abandonar las visiones señaladas y considerar, como antes se dijo, que esta se encuentra enraizada en relaciones sociales situadas y específicas.<sup>90</sup> Los individuos se encuentran insertos, participan en redes sociales y en estas redes los vínculos se constituyen desde contextos sociales específicos: “El argumento de la

---

<sup>89</sup> La sociología (sobre todo desde la teoría funcionalista de Parsons) representa la visión *sobresocializada*: los individuos se orientan su acción desde pautas de conducta (normas y valores consensuados) linealmente internalizadas y mecánicamente expresadas en términos de sus consecuencias a nivel agregado. En este marco, las relaciones sociales tienen un efecto mínimo y periférico en la conducta y sólo las pautas de conducta son necesarias para favorecer los intercambios cooperativos. La economía, en específico, la economía neoclásica representa la visión *infrasocializada*: se analizan mercados idealizados en los cuales individuos atomizados maximizan su función de utilidad contando con información completa. Así, los mercados son eficientes pues la competencia genera un marco en el que los individuos se orientan, buscando su propio interés, a cooperar con los otros y gracias a los efectos virtuosos de la mano invisible, las partes implicadas en los intercambios obtienen beneficios. En este marco, las relaciones sociales tienen un efecto más bien negativo, pues sólo generan fricciones en el proceso de libre intercambio. Respecto a la perspectiva sobresocializada, Granovetter (2003: 486) señala: “La conducta de los actores es un resultado de sus posiciones y conjuntos de roles tal y como han sido denominados; de este modo, tenemos argumentos sobre cómo interactuarán mutuamente trabajadores y supervisores, maridos y esposas, criminales y agentes de la ley, aunque se supone que estas relaciones no tienen un contenido individualizado más allá del que les proporciona el definido por los roles. Este procedimiento es exactamente el que los sociólogos estructurales han criticado de la sociología parsoniana: que relegaba lo específico de las relaciones individuales a un papel secundario en el esquema conceptual general, un mero epifenómeno en comparación con las estructuras duraderas de las prescripciones de rol normativas derivadas de las orientaciones últimas de valor”. En torno a la visión infrasocializada indica: “La competencia determina los términos del comercio de tal forma que los comerciantes individuales no pueden manipular. Si los comerciantes se topan con relaciones difíciles o complejas, las cuales están caracterizadas por la desconfianza o la falta de honestidad, sencillamente pueden irse a negociar con la otra cantidad de comerciantes que están dispuestos a hacer negocios siguiendo las normas del mercado: las relaciones sociales y sus detalles pasan a ser, pues, cuestiones que provocan fricción. Por lo tanto, en la economía clásica neoclásica, el hecho de que los actores puedan tener relaciones sociales entre sí se ha tratado, si acaso, como un lastre que provoca fricción y dificulta los mercados competitivos” (Granovetter, 2003: 235). Granovetter (2003: 234-235) cita a Hirschman, quien al respecto señala que los mercados idealizados en tanto implican “grandes cantidades de compradores y vendedores anónimos provistos de información perfecta (...) funcionan sin un contacto social o humano prolongado entre las partes. Bajo la competencia perfecta, no hay lugar para los tratos, la negociación, la protesta o el ajuste mutuo, y los diversos operadores que hacen contratos entre sí necesitan establecer relaciones recurrentes o continuas para llegar a conocerse bien entre ellos.”

<sup>90</sup> “Los actores no se conducen ni deciden como átomos fuera del contexto social, tampoco adhieren como esclavos a un guión escrito para ellos por la intersección concreta de las categorías sociales que ocupan. Sus esfuerzos para conseguir una acción intencional están, no obstante, incrustados en sistemas concretos de relaciones sociales existentes” (Granovetter, 2003: 239).

incrustación acentúa (...) el papel de las relaciones personales concretas y las estructuras (o “redes”) de esas relaciones para generar confianza y evitar la deshonestidad (...) las relaciones sociales más que los dispositivos institucionales o la moralidad generalizada, son los principales responsables de la producción de la confianza en la vida económica” (Granovetter, 2003: 242-244). La tesis del *embeddedness* señala que la acción económica, sus resultados y las instituciones económicas son afectados por las relaciones personales diádicas de los actores, y por la estructura general de la red de relaciones (Granovetter, 1990a, 1992a, 1992b)<sup>91</sup>.

Granovetter distingue dos tipos aspectos de la *embeddedness*: la *relacional* y la *estructural*. La *embeddedness relacional* refiere a que las relaciones sociales tienen historia y se encuentran situadas en contextos sociales específicos (Granovetter, 1990a, 1992a). Por ejemplo, si la relación de negocios entre dos empresarios o entre un jefe y su subalterno es antigua y además se mantendrá en el futuro (y si además existe intensidad emocional), ambos tienen incentivos para cooperar y cumplir sus compromisos mutuos (Granovetter, 1990a). En esta historia de relaciones se conforman los “contratos implícitos” en donde las partes han demostrado que otorgan a las otras garantías y condiciones adecuadas en los intercambios que mantienen. Además, como las relaciones sociales están situadas, el funcionamiento de empresas y organizaciones económicas está permeado por estas relaciones que operan como estructuras de *governance* informales: en una organización existen redes (multiplex) en las cuales los vínculos entre dos personas se encuentran solapados: no sólo tienen un vínculo de tipo económico (laboral) y son colegas o tienen una relación de jefe y empleado, también y

---

<sup>91</sup> En contraste con los fundamentos de la economía neoclásica, la nueva sociología económica y del *imperialismo económico* postula que:

a) La acción económica de los individuos no opera en forma atomizada, sino que se conforma en torno a las redes de relaciones sociales (Granovetter, 1990a).

b) Las motivaciones de los actores no son exógenas o se consideran como “dadas”. Por el contrario, estas están confinadas al espacio social en que los individuos mantienen sus relaciones sociales (Granovetter, 2002). En consecuencia, la acción económica está siempre socialmente situada y no puede ser explicada por referencia única a los motivos individuales (Granovetter, 1990a).

c) Las motivaciones de los actores no son únicamente constituidas desde metas económicas. Además se conforman por otras no económicas como la sociabilidad, aprobación, estatus y poder (Granovetter, 1991, 1992a).

d) Las instituciones sociales no son exógenas sino endógenas al proceso económico. Instituciones sociales económicas como las empresas, las industrias, los *grupos económicos*, las profesiones son construcciones sociales moldeadas en base a relaciones sociales (de parentesco y amistad, entre otras) con historia y con estructura reticular. Una institución de este tipo puede surgir como la cristalización de formas previas de redes sociales (Granovetter, 1990a, 1990b, 1991, 1992a, 2005).

además pueden tener un vínculo de amistad, religión, deportivo, etc. En este marco, el incumplimiento que afecta a una dimensión laboral puede afectar las otras dimensiones de las relaciones sociales y si un individuo valora la riqueza de estas relaciones no defraudará al otro. Importan en las redes, por tanto, la reputación y la estabilidad de las relaciones de confianza<sup>92</sup>. En general, la relevancia del *embeddedness relacional* se refiere a que la conducta de un individuo hacia otros depende de las expectativas mutuas que se han formado como parte constitutiva de las relaciones sociales (Granovetter, 1992a).

La *embeddedness estructural* indica que las relaciones sociales se constituyen como redes sociales cuya configuración tiene una estructura que incide tanto en la naturaleza de las relaciones como en los resultados económicos micro y macro que se derivan de estas. De la estructura de relaciones depende, por ejemplo, el flujo de información en las redes: redes más densas en las que se conforman grupos cohesivos facilitan para sus integrantes el acceso más simétrico y rápido de información. Esto tiene consecuencias para el control social informal, pues los grupos cohesivos son más eficientes en la generación de estructuras normativas, simbólicas y culturales que afectan la conducta económica (Granovetter, 1990a, 1992a).

Respecto a los dos tipos de *embeddedness*, decimos dos cosas. Una, que el segundo tipo, el *estructural*, se refiere a la relevancia, ya señalada, de la estructura de las redes sociales para producir dinámicas que inciden, vía control social, en la estructura de oportunidades de los individuos que integran las redes. En este caso, en sintonía con la perspectiva de Coleman, Granovetter destaca los atributos de la densidad de la red que permite, vía cohesión, que la red tenga una alta conectividad global. Otra, que el primer tipo, el *relacional*, da cuenta del contexto social que constituye la lógica situación que explica tanto la configuración de la estructura de la red, esto es el *embeddedness estructural*, como las razones que finalmente tienen los individuos para preferir no actuar en forma oportunista.

Es en consideración a estos dos tipos de *embeddedness* que Granovetter realiza, en su ya comentada y celebrísima *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*, una crítica a la nueva economía institucional de Oliver Williamson por

---

<sup>92</sup> El argumento de la incrustación ha tenido gran influencia en estudios que implícita o explícitamente utilizan la perspectiva de redes sociales en campos como la inmigración (Portes y Sensenbrenner, 1993), el estudio de las organizaciones industriales (Aoki, 2001; Baker, 1992; Gerlach y Lincoln, 1992; Uzzi, 1996, 1997) y en funcionamiento de los mercados (Nee, 1998).

considerarla una expresión de la versión infrasocializada antes señalada, pues no considera la estructura social en el análisis para la búsqueda de soluciones al problema del oportunismo en las transacciones económicas. Es en el contexto de esta crítica a la apuesta de Williamson por la jerarquía, es decir, por la integración vertical como forma organizativa más eficiente, que Granovetter señala que, el ahora economista premio Nobel, realiza su análisis “(...) sin apreciar el grado en que las relaciones diádicas que describe están incrustadas en sistemas de relaciones sociales más amplios. Yo sostengo, sin embargo, que el mercado anónimo de los modelos neoclásicos virtualmente no existe en la vida económica y que las transacciones sean del tipo que sean están insertas en las conexiones sociales descritas” (Granovetter, 2003b: 249). Así, las dinámicas al interior de la jerarquía (en la empresa integrada verticalmente) como en el mercado (las transacciones entre las empresas) son producidas por individuos articulados en torno a redes de relaciones sociales y en ambos casos “(...) los dilemas del prisionero quedan, no obstante, anulados por la fuerza de las relaciones personales, y esta fuerza no es una característica de los participantes de la transacción, sino de las relaciones concretas” (Granovetter, 2003b: 243-244).

En el caso de las transacciones en el mercado, están permeadas por redes sociales en todos los niveles en los que se producen transacciones. Granovetter (2003b: 251) cita a que Macaulay, quien se refiere a la circulación de información sobre comportamientos oportunistas en las redes de relaciones sociales entre las empresas, en cuyo marco, el vendedor “suele conocer bien al comprador. Los dos individuos llevan negociando de 5 a 25 años. Cada uno tiene algo que dar al otro” y en cuanto al oportunismo indica que “pasa a ser un tema de conversación del cotilleo entre compradores y vendedores en las reuniones de las asociaciones comerciales e incluso en los clubes de campo o reuniones sociales.” En este mismo sentido, Granovetter (2003b: 252) cita a Lohr, quien señala que “En todas partes, la amistad y las conexiones personales duraderas influyen en las relaciones de negocios. Pero en Japón se percibe de un modo especial (...) En las reuniones de madrugada en los bares y los clubes nocturnos es cuando se establecen y nutren poco a poco los contactos personales más vitales. Una vez establecidos esos lazos, no se deshacen con facilidad (...) La densidad de los lazos de la sociedad de negocios japonesa ha sido durante mucho tiempo una fuente de frustración para las compañías extranjeras que intentan vender productos en Japón.”

Las transacciones a través de subcontrataciones producen “cuasi empresas” como forma organizativa entre el mercado y la jerarquía, e ilustrando con el caso de la industria de la construcción Granovetter (2003b: 252-253) señala que: “(...) las relaciones de larga duración entre contratistas y subcontratistas, así como la incrustación de esas relaciones en la comunidad formada por el personal de la construcción, generan patrones de conducta esperada que no sólo obvian su necesidad, sino que son superiores a las puras relaciones de autoridad que se establecen para desalentar la deshonestidad.” En complemento, haciendo referencia al papel de los lazos débiles en la transmisión de información en las redes tejidas entre las empresas dice: “Pero la noción de que la información correcta sobre las características de un empleado se pueden transmitir sólo dentro de la empresa y no entre ellas, sólo se puede sostener si se desprecia la amplia y variada red social de interacción que atraviesa a las empresas. La información sobre los empleados viaja entre las empresas no sólo porque existen relaciones personales entre los que están en una empresa y hacen negocios con los que están en otra, sino también, como he mostrado en forma detallada (Granovetter, 1973), porque los niveles relativamente altos de movilidad entre las empresas en los Estados Unidos garantizan que muchos trabajadores lleguen a ser buenos conocidos de los empleados de otras muchas empresas que podrían requerir y solicitar sus servicios” (Granovetter, 2003b: 253-254).

En cuanto a las empresas articuladas en relaciones jerárquicas, la duración de los contratos, la baja renovación de personal y alta frecuencia de las interacciones produce una “red estable y densa de relaciones” que, en términos de la teoría de redes, podría incluir lazos fuertes, alta densidad y cliques interconectados a través de puentes. Estas relaciones sociales no se articulan en torno a la definición formal del organigrama de la empresa y además, se manifiesta en relaciones *multiplex* que van más allá del contexto social específico que es el desempeño laboral al interior de la empresa.

A partir de la propuesta de Granovetter, los desafíos que supone el oportunismo a la eficiencia de las empresas en particular y al funcionamiento de los mercados en general, no solo fue analizado desde la perspectiva neo-institucionalista de Williamson de la *jerarquía* como forma de governance, sino que además se ha tratado desde la perspectiva de las redes sociales como forma de governance, la que sido desarrollada preferentemente en el campo de la organización industrial e innovación tecnológica. En específico, las relaciones sociales

operan como un *cemento social* que genera obligaciones mutuas desde interdependencias mutuas entre los implicados en relaciones de mercado (Powell y Smith-Doerr, 1994).

A modo de ilustración nos referimos al papel de las redes como forma de *governance* que favorece la generación de innovaciones en cluster industriales. McCann, Arita y Gordon señalan que la generación de innovaciones entre empresas fruto de un intercambio sostenido de conocimiento dependerá del tipo de relaciones que se establecen entre empresas y entre empresas y sus proveedores en un territorio y en una industria determinada en el contexto de sus transacciones. Los autores establecen una tipología del tipo de relaciones y entre los tipos que distinguen está el *modelo de redes sociales*, que dadas las dinámicas de *governance* que permite, es que el promueve el intercambio de conocimiento tácito y codificado necesario para la generación de innovaciones de procesos y productos.

Para desarrollar la tipología los autores determinaron si en un territorio las empresas de una industria específica que tienen proximidad geográfica están simplemente aglomeradas y no tienen vinculaciones, por lo que no obtienen beneficios compartidos de ello o por el contrario, existen vínculos y cooperación sostenida. La tipología para determinar cuán *clusterizadas* están las empresas incluye tres tipos ideales de *clusterización* (Gordon y MacCann, 2000; MacCann, Arita y Gordon, 2002). Estos son: *Pura aglomeración*; *Complejo Industrial* y *Redes sociales*. El modelo de *pura aglomeración* describe la situación de empresas en proximidad geográfica que se benefician de las economías de aglomeración y que generan intercambios sólo en función de los requerimientos e intereses que tienen cada una ellas, los que definen los límites de vínculos difusos e inestables y no necesariamente reconocidas como tales entre las partes, en un ambiente más bien atomizado y altamente competitivo. Al no existir estructuras formales o institucionalizadas respecto a su conformación como cluster, la membresía o adscripción es abierta para cualquier empresa que se localice en el área y las relaciones entre las empresas son cambiantes y no se mantiene por largos períodos de tiempo.

El modelo de *complejo industrial* da cuenta de relaciones estables e identificables entre empresas que se manifiestan fundamentalmente como vínculos de negocios, particularmente de compra y venta de bienes y servicios, que son generados en proximidad geográfica con el fin de reducir costos espaciales de transacción. La pertenencia de las empresas en este tipo de cluster corresponde a un “club cerrado”. En el modelo de *complejo industrial* la localización



es concebida como co-localización, que permite a las empresas disponer de conocimiento de otras empresas sobre tecnologías, especialización laboral, mercados e innovación y además, monopolizar la habilidad para innovar y al complejo como un todo, por su parte, les permite monopolizar los beneficios de estas innovaciones.

El modelo de *redes sociales* describe relaciones y transacciones enraizadas (*embedded*) en relaciones sociales de confianza y reciprocidad y lealtad que se forman a partir de una historia de relaciones sociales e intercambios provechosos para las partes implicadas en el largo plazo. Este modelo se basa conceptualmente en la nueva sociología económica y la teoría del capital social (Borgatti y Foster 2003). Inicialmente Granovetter y luego otros investigadores como De Bresson y Amesse, (1991), Powell (1990), Sabel (1989, 1991, 1993) y Uzzi, (1996), han insistido en que las relaciones de las empresas en los *mercados* existen *redes multiplex*, es decir, como ya dijimos, vínculos con variados contenidos relacionales, entre los que se encuentran los económicos. Ello tiene como consecuencia que la producción y los intercambios fuera del límite de cada empresa sean eficientes, dado que las normas, la identidad, la confianza y la reciprocidad contenidas en las redes densas conformadas por lazos fuertes limitan el oportunismo, incentivan el cumplimiento de compromisos, lo que redundará en la reducción de costes de transacción.

En el modelo de *redes sociales* estos atributos relacionales están presentes y determinan, además de los resultados eficientes, el ingreso de las empresas a este tipo de producción cooperativa. No basta con la co-localización, sino que es necesario invertir en reputación y mantenerla en las interacciones en el tiempo. La ventaja para las empresas de estar insertas en este tipo de aglomeración espacial frente a los otros dos modelos, que son el de *pura aglomeración* y el de *complejo industrial*, es que la eficiencia en los intercambios no depende solamente de la capacidad de los arreglos institucionales formales para inducir a los compromisos. Es en el marco de esta ventaja que Putnam (2000: 202) señala en el caso de los distritos industriales de la “tercera Italia” que “la innovación depende de una interacción continua en los bares, el café y la calle”, en un marco de redes que incluyen vínculos extendidos de parentesco y amistad (Lazerson 1988, 1990). Otros ejemplos en este sentido son *Silicon Valley* en California y *Triangle Park* en Carolina del Norte, que evidencian los niveles de eficiencia, adaptabilidad y potencial para la innovación que se logra, en parte, gracias a comunicaciones informales en redes densas horizontales entre productores, proveedores y

consumidores y en un marco de descentralizado y altamente competitivo (Ostrom y Ahn 2003; Saxenian 1990, 1994). Powell y Smith-Doerr (1994:387) señalan: “Contratos repetidos, incrustados en relaciones sociales locales cimentadas en el parentesco, religión y política fomentan la reciprocidad. La monitorización es facilitada por estos vínculos sociales y contactos constantes.” Es en este contexto relacional de comunidades tecnológicas se transmite el conocimiento complejo y detallado (Angel 1991; Clark y Staunton 1989).

Lo interesante de la tipología presentada es que además de permitir determinar el grado de *clusterización* de las empresas, hace posible identificar los mecanismos que hacen operar las estructuras de *governance* que facilitan los intercambios cooperativos vinculados al intercambio de conocimiento útil para la innovación tecnológica. En los tres modelos existe intercambio de conocimiento, pero el contexto en el que se produce y las implicancias que tiene varían. De menor a mayor complejidad tenemos: en el modelo de *pura aglomeración* los intercambios son instrumentales y los vínculos no son sostenidos en el tiempo, producto de lo cual se genera un ambiente competitivo; en el modelo de *complejo industrial* predominan los intercambios de bienes y servicios basados en mecanismos formales que permiten reducir costes de transacción; en el modelo de *redes sociales* los intercambios tienen como *telón de fondo* relaciones económicas incrustadas en relaciones sociales articuladas en redes sociales permanentes y densas que hacen posible la cooperación vía reciprocidad que es controlada a través del control social informal.

El modelo de *redes* expresa la *network governance*, concebida como el proceso de coordinación económica a través del cual diversos actores articulados en interacciones descentralizadas e interdependientes logran intercambios mutuamente beneficiosos a través de contratos relacionales<sup>93</sup>. Las condiciones bajo las cuales esta *network governance* es posible están fundadas en la antes comentada *embeddedness estructural* (la estructura de relaciones que hace posible el mutuo conocimiento entre las partes gracias a la información disponible) que configura el *embeddedness relacional* (el marco de relaciones multifacéticas, frecuentes, de larga duración, interdependientes y estratégicas, de proximidad) en el cual se despliegan los mecanismos informales de control social como la confianza, la reputación y la reciprocidad (Jones, Hesterly y Borgatti, 1997).

---

<sup>93</sup> Sobre contratos relaciones, ver Limuneau y Quélin (2012).

Hasta aquí el análisis sobre cómo las redes sociales favorecen el cumplimiento de compromisos. En base a los antecedentes presentados, a continuación identificamos y analizamos algunas condiciones que constituyen *fallos de las redes sociales* que limitan su eficacia como forma de gobernanza para reducir el riesgo moral en las relaciones principal-agente.

Para identificar limitaciones de las redes sociales, previamente proponemos dos formas a través de las cuales, gracias a las redes, es posible inducir al último agente de la cadena de delegaciones a cumplir sus obligaciones contractuales. Estas formas están basadas en los antecedentes recién presentados sobre las redes sociales. Una de ellas se refiere al incentivo que proveen las redes para no actuar de forma oportunista, debido a la pérdida de reputación que supone hacerlo, ya que la información sobre ese tipo de comportamiento circula rápidamente en las densas redes a las que pertenece (Burt y Knez, 1995; Lin, 2001). En este marco, proponemos que un agente valora su reputación pues, pongamos el caso, es miembro de una comunidad profesional concebida, en los términos antes propuestos, como una densa red de relaciones de colegas que conforman un colegio profesional cuyos miembros mantienen vínculos multifacéticos (*multiplex*), que incluyen la colegiatura como colegas, la amistad y negocios.

El agente tiene la creencia de que su desempeño al interior de la jerarquía de implementación de una política pública será de conocimiento común de los integrantes del colegio profesional que integra y que operan como *tercera parte* en las relación contractual principal-agente y, por esta razón, tiene buenas razones para cumplir con los compromisos contractuales contraídos con su agente, pues valora invertir en reputación. De lo contrario, puede ver afectados sus intereses en el largo plazo, pues, o bien, puede ser excluido por los otros miembros de las relaciones contractuales de negocio y profesionales que establezcan (lo que puede incluir además que no lo recomendarán ante terceros o difundirán información sobre sus preferencias oportunistas) o bien, lo pueden considerar en futuras transacciones pero imponiéndole altos costes de transacción que además de lesionar sus intereses económicos afecta considerablemente otras facetas de las relaciones de membrecía como la amistad, si es que esta, por alguna razón se mantiene.

El individuo puede tener la creencia de que será sancionado y que esto afectará su reputación si no actúa conforme a la norma social y si cree que puede ser sancionado dada la

alta observabilidad de su conducta, al estar inserto en redes densas y multifacética. Siguiendo a Bicchieri (2006, 2011), las normas sociales son un tipo de reglas de comportamiento que existen si se satisfacen dos condiciones. La primera es la condición de contingencia: un individuo tiene conocimiento sobre la norma y sobre la situación en la que se aplica. La segunda condición es la de preferencias condicionales. Esta condición explica por qué un individuo sigue una norma en forma condicional, es decir, en la lógica de un juego de coordinación, en una situación determinada, si tiene dos tipos de expectativas: *expectativas empíricas*, esto es, si el individuo cree que un conjunto suficientemente amplio de otros individuos actuará conforme a la norma en una situación determinada y; *expectativas normativas*, respecto a las cuales el individuo, o bien cree que un conjunto suficientemente amplio de otros individuos espera que él se ajustará a esa norma en una situación determinada, o bien cree que un conjunto amplio de otros individuos espera que él se ajuste a esa norma en una situación determinada, y además, que podrían sancionarlo de lo contrario (*expectativas normativas con sanciones*).

Si un individuo está inserto en una red del tipo señalado en una situación como la antes indicada, en base a la información que dispone en esa red sobre las preferencias y comportamientos de otros miembros de la red respecto a la norma (cumplimiento y sanción), puede formar *expectativas empíricas* (al tener información desde la cual forma la creencia sobre cómo los otros se comportan en una situación determinada) y *normativas con sanciones* (al tener información desde la cual forma la creencia sobre lo que los otros esperan que cómo él debe comportarse en una situación determinada) que lo induzcan a seguir la norma.<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Una cuestión adicional es cómo en un grupo determinado, respecto a una situación determinada, se observa la regularidad de la conducta. En relación a las *expectativas normativas con sanciones*, siguiendo la propuesta de Tena (2011), la motivación para seguir la norma es de tipo consecuencialista, es decir, está orientadas por el resultado que se deriva de seguir o no la norma, resultado expresado en la existencia o ausencia de sanciones. Respecto a la efectividad de las sanciones, la condición Elsteriana (2010) es que tanto el transgresor como el afectado por la transgresión tengan *emociones evaluativas* (que implican una evaluación positiva o negativa sobre el carácter o el comportamiento de un individuo respecto así mismo y respecto a otro(s)), el primero de vergüenza (debido a una creencia negativa acerca del propio carácter) o de culpa (producto de una creencia negativa sobre la acción de otro) y el segundo de ira (causada por una creencia negativa sobre la acción de otro) y/o desprecio (provocada por una creencia negativa sobre el carácter de otro) por la transgresión. Estas emociones explican por qué el segundo está motivado para sancionar y el primero para seguir la norma. Respecto a la pérdida de reputación, si como señala Elster (2010), la emoción de desprecio del afectado por la transgresión se expresa en desaprobación espontánea y en el consecuente castigo como evitación, la ruptura de relaciones o el aislar al transgresor como forma de *saldar cuentas*, implicará para el transgresor costos materiales, que, decimos, pueden asociarse, a la pérdida por los futuros beneficios producto de interacciones futuras con su principal (o con otros principales), que debido a la falta cometida, no se producirán. Pero ¿qué norma social rompe el transgresor que

Las expectativas señaladas también pueden hacer que el trustor (el principal en nuestro análisis) confíe en el agente porque tiene la expectativa de que seguirá la norma, lo que favorece un equilibrio cooperativo. Puesto frente al dilema de confiar o no confiar en el trustor (su agente), el principal asigna probabilidades sobre su *tipo*: puede ser un agente con preferencias de un juego de confianza, en cuyo caso, como es sabido, el equilibrio es no cooperar, o bien, puede ser uno con preferencias propias de un juego de normas, en el cual los beneficios del depositario de la confianza por no cooperar son menores al del juego de confianza, por lo cual prefiere cooperar, es decir, cumplir con la norma si es aplicada y así, el equilibrio será cooperativo y un óptimo de Pareto, si, además, el trustor asigna un mayor probabilidad a que el trustee es un seguidor de la norma y por ello, confiará en él (Bicchieri, 2010).

---

hacen que internalice costos debido a la pérdida de su reputación y al desprecio del afectado? La respuesta, consideramos, es dada por Bicchieri, Xiao y Muldoon (2011), quienes señalan que la norma social que opera es de reciprocidad y se sanciona a quien la transgrede, al no responder a las expectativas depositadas en él respecto a que debe ser confiable, lo que implica que el transgresor no ha reciprocado, es decir, no ha sido digno de la confianza depositada en él. En complemento, respecto a la efectividad de la sanción, tal como señala Elster (2010), debe existir en forma explícita en el contenido de la norma un mandato incondicional, que como enunciado puede tomar la forma “haga X o no haga X”. Además, del mandato incondicional debe existir en forma explícita una consecuencia por seguir o no seguir el mandato incondicional. Si tienen este atributo, siguiendo a Ostrom (2005), más bien operaría una regla en uso, entendida como aquellas específicamente utilizadas por los participantes y que estructuran sus interacciones, se definen como prescripciones impuestas sobre qué acciones son (o estado de cosas) requeridas, prohibidas o permitidas. Para comprender la naturaleza de las reglas y distinguirlas de las normas, Ostrom (2005: 137-152) propone analizar la sintaxis de una gramática en torno a cuatro componentes y las reglas los contienen todos: el componente *deóntico* (referido a enunciados prescriptivos expresados en frases que permiten, obligan o prohíben, como *puede* (hacer/no hacer) o *debe* (hacer/no hacer) –que se refieren a los enunciados incondicionales señalados por Elster–; el componente *condiciones* (el set de variables que definen cuándo y dónde aplica una declaración o enunciado institucional – una acción y/o un resultado– es permitido, obligatorio o prohibido)– que se refiere a la situación *S*, según Bicchieri–; el componente *objetivo* (describe las acciones y resultados particulares a los que se refiere el componente deóntico cuando permiten, obligan o prohíben y finalmente; el componente *si no* (or else, en el sentido de debe hacerlo o *si no* o de lo contrario, que hace referencia a las consecuencias que traerá para alguien no cumplir la regla). La diferencia entre las reglas y las normas es que las últimas no contienen el componente *si no*, es decir, no señalan consecuencia por no seguir la prescripción indicada en el componente *deóntico*. El componente *si no*, se refiere a las consecuencias antes señaladas de seguir o no una prescripción incondicional. La relevancia de determinar si en un sistema interactivo están presentes las reglas es que permiten formarse expectativas más robustas acerca del comportamiento de los otros porque informan no sólo respecto a lo que se debe hacer (lo que también hacen las normas), si no además sobre las sanciones anejas a los desvíos o incumplimientos. En nuestro análisis sobre el cumplimiento del agente inserto en una red que, como comunidad profesional opera como tercera parte que observa y que puede sancionar el mal desempeño de su colega inserto en una relación contractual, el componente *si no*, referido a la sanción informal expresada en desprecio y evitación (que tiene como consecuencia pérdidas materiales para el transgresor), no está indicado en el código deontológico de esa comunidad (colegio) profesional, si no reglas en uso que dadas ciertas condiciones se han formado y estabilizado al interior de la red.

Otra forma en que las redes sociales pueden favorecer el cumplimiento del último agente es que al interior de la jerarquía, de la organización burocrática, tenga vínculos densos, frecuentes, cara a cara, de larga duración y multifacéticos que no estén estrictamente definidos por los roles asignados a cada individuo inserto en la organización. Es decir, este agente tiene con los integrantes de una burocracia otro tipo de relaciones sociales además de las referidas estrictamente al ámbito laboral. En esta lógica de la situación, el último agente tiene incentivos para tener un desempeño de acuerdo con las expectativas depositadas en él, pues la naturaleza de este tipo de vínculos favorece un efectivo monitoreo de los comportamientos.

Así, tanto el trabajo en equipo que establece el agente con sus colegas como las tareas que le delega un principal como superior jerárquico están insertas en una *cultura corporativa*, en el sentido propuesto por Kreps (1990b): en relaciones de larga duración, las partes al verse frente a un juego de seguridad, no optan por preferencias de un dilema del prisionero de una sola ronda, pues el jugador que realiza la primera jugada, en este caso el principal, debe decidir si confía o no en su agente y al realizar inducción retrospectiva, no tiene la creencia de que su agente lo defraudará, pues si fuera así no confiaría en su agente y el principal no ofrecería la transacción contractual. Por el contrario, dada la naturaleza repetida del juego, el aprendizaje del pasado y la creencia de que el juego se repetirá en el futuro, el principal forma la creencia de que su agente es confiable y en consecuencia, depositará su confianza en él y el equilibrio del juego será la cooperación mutua (confiar/honrar la confianza). El equilibrio cooperativo está basado en la *cultura corporativa* como la creencia de que todos observarán un cumplimiento equitativo de los contratos que orientan las transacciones y esta es una creencia tácita y compartida que opera como un mecanismo de coordinación ante contingencias, pues define el *cómo se hacen las cosas*.

En este marco, el agente tiene fuertes incentivos para invertir en reputación, no sólo ante su principal respecto a honrar su confianza (pues este principal considera utilizar una estrategia disipadora del tipo “si no cumples conmigo, no confiaré nunca más en ti” y tiene reputación creíble de cumplir con ese precepto) sino además ante sus colegas y ante los miembros de la organización (que mantienen muchos vínculos directos con él, pues el agente tiene alta centralidad de grado, siendo por ello muy visible en la red). Ese agente busca labrarse una reputación de respetar la *cultura corporativa*. En un marco general, todos tienen

incentivos en que se cumplan los compromisos pues está en juego además, la *reputación de la organización*.

Estas dos formas en las que las redes sociales propician condiciones para reducir el comportamiento oportunista del agente se pueden complementar en un mix virtuoso entre los mecanismos de *aprendizaje* (desde el juego iterado bilateral de cooperación condicional entre el agente y su principal) y de *control* (que puede operar desde la observación multilateral que realizan los integrantes de las redes densas que operan como tercera parte de la relación bilateral principal-agente) (Buskens y Raub, 2002).

Ya identificadas las dos formas propuestas a través de las cuales las redes sociales favorecen el cumplimiento de compromisos del último agente de la cadena de delegaciones, ahora podemos señalar condiciones específicas que configuran limitaciones para que éstas funcionen como mecanismos de control social informal.

**a) Ausencia de una estructura de red que facilite la circulación de información sobre el comportamiento de sus integrantes.**

Una condición que limita el efecto de control social a través de las redes sociales se refiere a que éstas pueden carecer de la estructura que facilita la circulación de información sobre las preferencias y comportamiento de un agente. Las redes sociales de un agente en las cuales está incrustado su desempeño en una agencia pública, ya sea en los vínculos con la comunidad de colegas que conforman el colegio profesional, ya sea al interior de la agencia pública como jerarquía, pueden no tener la densidad suficiente, lo que implica que cada individuo como nodo tiene una centralidad de grado que no le permite acceder a la información necesaria para que sea posible el control social.

La red puede ser jerárquica, altamente centralizada<sup>95</sup> y tener en extremo la forma de una *estrella sociométrica*, en donde un solo nodo tiene alta centralidad de grado e intermediación<sup>96</sup> o puede estar fragmentada, por lo cual la información puede circular sólo al interior de cliques altamente cohesivos pero sin vínculos entre sí. En cualquier caso, la

---

<sup>95</sup> En análisis de redes sociales, la jerarquización de una red se expresa en el índice de centralización, que indica el grado concentración de vínculos en torno a un nodo determinado, al que están conectados todos los nodos, los que requieren pasar por ese nodo para conectarse con otros.

<sup>96</sup> Esto también expresa el poder que tiene un nodo en una red, lo que es expresado a través del índice de poder de Bonacich: el poder no es un atributo de un actor sino de las relaciones que tiene con otros. El Índice de poder compuesto por: a) la cantidad de vínculos que tiene un actor A y por b) la cantidad de vínculos que tienen los actores vinculados con el actor A. Mientras menos vínculos tienen los actores vinculados con A, más poder tiene A en la red, porque los actores son más dependientes de A.

información privada del agente no es de conocimiento común y sus acciones son poco observables<sup>97</sup> y considerando la asimetría de información, tiene incentivos para actuar en forma oportunista sin internalizar costos por ello<sup>98</sup>.

#### **b) Uso de la estructura de la red para el oportunismo.**

La otra condición se refiere a que las redes sociales tienen la estructura de vínculos (cierre de red, agujeros estructurales) necesaria para la circulación de información privada del agente, no obstante el agente y otros integrantes de la red tienen preferencias oportunistas y sacan ventaja de estas arquitecturas reticulares para buscar rentas privadas. Consideremos primero los agujeros estructurales. En una red *perforada* por agujeros estructurales, un agente visto como nodo situado *al borde* de un agujero estructural cuenta con una posición privilegiada para controlar los flujos de información entre secciones separadas de la red y de esta forma, puede ocultar información (Brass, Butterfield, Skaggs, 1998). Puede además, por su poder como *bróker*, coludirse con el otro nodo integrante de la red que está también *al borde* de un agujero estructural y con el cual tiene un vínculo que estructuralmente forma puente entre dos subredes. Así puede cortar o controlar circuitos en los que podría circular el cotilleo (*gossip*) sobre su comportamiento oportunista.

En la literatura sobre las redes como forma de gobernanza el *leitmotiv* es que las relaciones sociales afectan el comportamiento de los individuos y en el estudio sobre cómo las decisiones y acciones son orientadas por las redes sociales se ha incluido, como *lado oscuro* de las redes y las limitaciones del *embeddedness*, la constatación de que pueden propiciar

---

<sup>97</sup> Un problema adicional sobre la observabilidad de acciones de agentes se refiere a la naturaleza misma de la acción realizada. Un agente puede realizar sus acciones profesionales en una sala de cirugía o en su salón de clases, por ejemplo, lo que puede reducir la posibilidad de que colegas adviertan su oportunismo. Por esa razón, la red de colegas con motivaciones de *caballeros* tendrá menos poder para controlar y sancionar a un *pícaro* o *bribón* (Le Grand, 2003).

<sup>98</sup> Podría generarse además un mix de condiciones que incluya la temporalidad de la relación, la estructura de la red y la variedad de redes a las que puede acceder un individuo: si el agente valora suficientemente el futuro y/o la red es cerrada, como señalamos, optará por cumplir sus compromisos, pues las pérdidas potenciales de defraudar la confianza en el marco de una relación de largo plazo son altas y además, se arriesga a que los integrantes de la red se enteren y por ello verá afectada su reputación. Por el contrario, es decir, si la relación tiene un horizonte finito, sobre todo si es breve y/o la red es de baja densidad, optará por actuar en forma oportunista. Adicionalmente se puede considerar que si un agente pertenece a varias redes que tienen recursos similares a los que circulan en aquella en que él desarrolla su relación de agencia, las pérdidas sufridas por el retiro de la confianza hacia él en esa red, las podría amortiguar accediendo a esos recursos en las otras redes. Eso será así siempre que los integrantes de las otras redes no tengan información sobre la actuación oportunista del agente o si la tienen, este hecho no afecte suficientemente su reputación de tal forma que lo sigan considerando confiable y lo incluyan como agente en las transacciones que se desarrollen en esos círculos sociales. En esta lógica de la situación el agente tiene incentivos para *tomar el dinero y correr*.



escenarios para la deshonestidad en las transacciones (Nee e Ingran, 1998). La propiedad estructural más estudiada como configuradora de condiciones para el oportunismo es el cierre de redes. Ya Granovetter (2003b) realizaba un análisis ponderado de su argumento a favor del potencial del *embeddedness* en la vida económica advirtiendo sobre sus consecuencias negativas: “El grado de desorden que provoca la fuerza y el fraude depende mucho del modo en que se estructura la red de relaciones sociales” (Granovetter, 2003b: 246) y “(...) las redes de relaciones sociales penetran de forma irregular y en grados diferentes en los distintos sectores de la vida económica, permitiendo así la ocurrencia de lo que ya conocemos: la desconfianza, el oportunismo y el desorden no están, de ningún modo, ausentes (...) aunque las relaciones sociales pueden ser, en efecto, una condición necesaria para la confianza y la conducta merecedora de confianza, no son suficientes para garantizarla e, incluso, pueden proporcionar la ocasión y los medios para la deshonestidad y el conflicto a un nivel más alto que si no existieran” (Granovetter, 2003b: 244).

Los agentes, una vez formalizados los compromisos con sus principales, pueden ser fieles en el resguardo de los intereses que se les ha encomendado atender. De esta forma, además de ser conocidos por sus principales, invierten en reputación de ser cumplidores y los principales, al depositar totalmente su confianza en ellos, “bajan la guardia” y reducen o eliminan las actividades de monitoreo de sus delegados. Ante esta estructura de oportunidad, los agentes pueden, generalmente coludidos con otros agentes, abusar de la confianza de su principal(es), generándose problemas de riesgo moral. Así el abuso de la confianza, que puede derivar en corrupción, puede producirse en relaciones de agencia incrustadas o parcialmente incrustadas en las relaciones sociales<sup>99</sup>. Granovetter (2003b: 245) lo expresa con claridad: “La fuerza y el fraude la cometen mejor los equipos; asimismo, la estructura de esos equipos

---

<sup>99</sup> “La confianza que engendran las relaciones personales ofrece, por su propia existencia, más oportunidades para la deshonestidad. En las relaciones personales es bien sabido que “quien te quiere te hará llorar”: que la confianza de una persona en nosotros nos sitúa en una posición mucho más vulnerable que la de un extraño. (En el dilema del prisionero, saber con seguridad que nuestro cómplice negará el crimen es un motivo más que racional para confesar, y las relaciones personales que anulan este dilema pueden ser menos simétricas de lo que cree la parte que puede ser engañada). Este hecho elemental de la vida social es el pan nuestro de cada día en las tramas de “confianza” que simulan ciertas relaciones, a veces durante largos períodos para lograr propósitos ocultos. En el mundo de los negocios, ciertos delitos, como la malversación, son simplemente imposibles para aquellos que no han establecido relaciones de confianza que les den la oportunidad de manipular las cuentas. Cuanto más completa es la confianza, mayor es la ganancia potencial de la deshonestidad. El hecho de que estos casos sean estadísticamente infrecuentes es un tributo a la fuerza de las relaciones personales y a la reputación; el hecho de que ocurran con cierta regularidad, aunque no de forma muy frecuente, muestra los límites de esta fuerza” (Granovetter, 2003b: 244-245).

requiere de un nivel de confianza interna –“el honor de los ladrones”– que normalmente sigue las líneas preexistentes de esas relaciones. Los individuos que trabajan sólo difícilmente pueden ejecutar planes complicados como es el caso de los sobornos y los chanchullos bursátiles y cuando este tipo de actividad sale a la luz se suele subrayar que se pudo mantener en secreto a pesar de la cantidad de personas implicadas. Los esfuerzos de los agentes de la ley consisten en encontrar un punto de entrada a la red de deshonestidad (...) Por lo tanto, las relaciones personales pueden generar mucha confianza y mucha deshonestidad (...) Al igual que otras redes densamente tejidas de actores, éstos generan modelos de conducta claramente definidos que se controlan fácilmente mediante la rápida difusión de la información sobre los casos de deshonestidad. Sin embargo, las tentaciones en este nivel de confianza son considerables, y el mercado de diamantes ha sido el escenario de numerosos y divulgados robos “por parte de los que trabajan dentro” (...) el propietario de una empresa de diamantes defraudaba en un taller emitiendo facturas de ventas ficticias. El plan requería la colaboración de muchos contables (...).”

La densidad de las relaciones al interior de la jerarquía facilita el oportunismo de un agente que puede coludirse con otros para evadir controles internos y externos: “(...) la resistencia a que los intereses de la organización invadan los personales o departamentales requiere de una red extensa de coaliciones. Desde el punto de vista de la dirección, esas coaliciones representan la deshonestidad generada por los equipos; de ninguna manera podrían generarla individuos atomizados (...) el nivel de cooperación alcanzado por los jefes de departamento para eludir auditorías centrales implica una acción conjunta” (Granovetter, 2003b: 256-257).

Una breve ilustración que ofrece Granovetter a través del estudio de Dalton sobre las auditorías en una planta química es la siguiente: “Las auditorías de las divisiones de la planta por parte de la oficina central se llevaban a cabo, supuestamente, por sorpresa, pero normalmente se advertían de un modo subrepticio. El alto nivel de cooperación interna en estas auditorías internas lo describe el siguiente informe: “Es perceptible que las cuentas internas de las divisiones empiecen por provocar agitación entre los ejecutivos para esconder ciertas partidas y equipamiento (...) los materiales que *no* debían contabilizarse trasladaban a 1) lugares poco conocidos e inaccesibles, 2) sótanos y fosos sucios que probablemente no iban a ser inspeccionados, 3) departamentos que ya habían sido inspeccionados donde se podía ir

dando un rodeo mientras los contables estaban haciendo circuito por las áreas de almacenaje oficiales, y 4) lugares donde los materiales y las existencias se podían utilizar para camuflar las partidas” (...) La obra de Dalton muestra con lucidez que la contabilidad de costes de todo tipo es un proceso muy arbitrario y, por lo tanto, fácil de politizar antes que un procedimiento decidido por razones de eficiencia. Esto lo detalla especialmente el caso de la relación entre el departamento de mantenimiento y varios departamentos de producción de la planta química; el departamento encargado del trabajo de mantenimiento dependía menos de una estricta contabilidad temporal que de la posición social y política relativa de los directivos del departamento en su relación con el personal de mantenimiento” (Granovetter, 2003b: 254-255).

Granovetter (2007) también otorga un papel a las redes sociales al interior de las jerarquías como contextos relacionales en los que las normas de reciprocidad y el sentido de obligación favorecen el uso de roles formales para la existencia de vínculos informales de clientelismo y corrupción en los que los superiores jerárquicos implican a sus subordinados. En su análisis sobre los delitos de *cuello blanco* (Shapiro, 1987, 1990, 2005) explica cómo las relaciones de agencia fiduciaria al interior de las jerarquías se configuran a partir de una *organización social de la confianza* que se expresa en una compleja cadena de delegaciones interdependientes entre principales y agentes. Gracias a la asimetría de información, la discrecionalidad y a la entretejida red de relaciones, se produce un escenario de *oportunidades estructurales para el abuso de la confianza* que hace posible la colusión entre agentes que están en *posición de confianza* (que pueden incluir directivos, gerentes, financistas, auditores)<sup>100</sup> que explotan la confianza depositada en ellos y operan a través del secretismo realizando graduales faltas que incluyen la mentira, el robo, la generación de negocios laterales en beneficio propio y la corrupción.

Tirole (1986) analiza la jerarquía organizacional como una red anidada de relaciones entre principales y agentes que como estructura de *governance* se constituye como una red de contratos en la que la asimetría de información afecta los intereses de los principales, intereses

---

<sup>100</sup> Aquí se incluye el oportunismo de agentes que en su desempeño laboral se coordinan con agentes de otras organizaciones y en este que hacer se coluden para obtener rentas desde una o más organizaciones. En este sentido, el *embeddedness institucional*, es decir, la trama de relaciones sociales que están a la base de las transacciones económicas entre organizaciones (Brinton y Kariya, 1998) es fuente de oportunismo y de problemas de agencia.

que se tratan de proteger en la definición de los contratos. Dado que aspectos del desempeño del agente como su nivel de esfuerzo y productividad no son directamente observables por el principal, este incorpora la participación de un nuevo agente, un supervisor, que debe transferirle información sobre la actuación del agente subordinado dado que esto afecta directamente su beneficio.

En la jerarquía principal/supervisor/agente los dos agentes del principal se coluden y el supervisor defiende los intereses del agente subordinado manipulando la información sobre la observación de su desempeño (al realizar, por ejemplo, evaluaciones de gestión exagerando el rendimiento, informes sobre transferencias no monetarias dando por bueno el mal uso de recursos) y para este fin, ambos manipulan la información que tienen en la organización. En casos como estos Tirole destaca la relevancia de la reciprocidad entre las partes en alianza porque las relaciones al interior de las jerarquías, que son mediadas por contratos formales, son relaciones sociales cara a cara, iteradas y de largo plazo. Por esta razón, el agente supervisor puede no cuidar los intereses de su principal, pues le interesa no tener conflictos en el largo plazo con los agentes subordinados que debe supervisar o puede tener interés en recibir favores futuros de estos cuando sea necesario<sup>101</sup>.

Rose-Ackerman (2001) señala que una de las medidas tomadas para reducir la corrupción al interior de las jerarquías en las agencias públicas es la rotación de personal con el fin de evitar que se produzcan o fortalezcan las relaciones fuertes y de confianza que hace posible la existencia de sobornos. La corrupción así se produce entre agentes y principales en una atmósfera de relaciones incrustadas que combinan la reciprocidad y la coacción y que toma dos formas. La primera es la corrupción arriba-abajo, en la que los funcionarios compran la complicidad de sus subordinados compartiendo con ellos parte de las ganancias obtenidas por los ilícitos y también sobornándolos para que gracias a su actuar (por ejemplo, haciendo evaluaciones fraudulentas para que sean asignadas de forma interesada licitaciones) los superiores accedan a las rentas privadas.

La segunda es la corrupción abajo-arriba en la que los subordinados comparten sus beneficios derivados del oportunismo con sus jefaturas si estos les descubren o bien lo hacen porque forman equipos coludidos en los fraudes. Si la corrupción bajo la forma de

---

<sup>101</sup> Esta es la expresión reticular de los límites de la monitorización como vía para reducir el oportunismo del agente.

clientelismo, sobornos y cleptocracia ha impregnado la burocracia e incluso se hace operativa a través de una *organización industrial de la confianza* es, en parte, porque “(...) las relaciones personalizadas de confianza facilitan los negocios corruptos. Por ejemplo, un programa de Administración corrupto arraigó a causa de las relaciones personales entre los funcionarios de diferentes Administraciones que vivían en régimen de vecindad y establecieron amistades fuera del entorno laboral (...) Los tratos en lo que el soborno debe pagarse antes de que el sobornado actúe pueden ser demasiado arriesgados. El funcionario corrupto que deja de cumplir puede afirmar que el pago que recibió era simplemente un regalo de un amigo o un admirador. Igualmente, quien recibe un regalo con obligaciones implícitas puede caracterizarlo como soborno si la relación se estropea. Ambas partes del trato tienen interés en difuminar el sentido del pago a los ojos del mundo externo, manteniéndolo al mismo tiempo muy explícito entre sí. Los sobornos frecuentemente serán disfrazados de donativos para limitar la responsabilidad penal. Pero la duplicidad puede dificultar la exigencia de que el funcionario cumpla con lo esperado. Los regalos que implican una compensación no exigible serán más probables si existe una relación de confianza entre las partes por razón de lazos de familia o amistad. Así pues, los regalos suelen darse a miembros de la familia, no solo porque el dador siente un especial afecto, sino porque quien lo recibe tiene lazos emocionales con el dador y puede estar más dispuesto a realizar su parte implícita del trato (...) la capacidad para establecer una confianza basada en relaciones personales estrechas ayuda a reducir los riesgos de que se descubra la corrupción. También proporciona una garantía de cumplimiento cuando el pago y la compensación están separados en el tiempo. Un funcionario público puede favorecer a sus propios parientes al otorgar concesiones y otros beneficios públicos a cambio de una participación en los beneficios. Puede hacerlo sólo porque se preocupa de ellos, pero también porque ellos se preocupan de él, y será menos probable que revelen el trato corrupto o que se nieguen a cumplir el acuerdo que otras personas a las que no conoce. La interdependencia de utilidades reduce los riesgos de ambos participantes” (Rose-Ackerman, 2001: 134-135).

Las redes de relaciones sociales incrustadas crean condiciones para el oportunismo, expresado en problemas de riesgo moral en las jerarquías, porque en las cadenas jerárquicas e interdependientes de agentes y principales se producen, como hemos señalado, relaciones densas, de larga duración, frecuentes y multifacéticas (Graf, 2000). Estos atributos de las

relaciones activan tres mecanismos interdependientes: a) el cierre de red que hace que la información circule rápidamente entre todos los nodos y si existe colusión entre ellos, ello favorece el secretismo y además, facilita el control social multilateral para no romper el acuerdo de transferir información sobre los comportamientos oportunistas fuera de la red de miembros; b) el aprendizaje producto de las interacciones previas que hace posible que agentes y principales, como individuos con racionalidad limitada, en un entorno de incertidumbre por su complejidad y por la información parcial a disposición, actualicen sus creencias sobre el *tipo* los otros (sobre sus preferencias y comportamientos), en específico, creencias como la reputación (basada en la información sobre comportamientos pasados) y la confianza (como expectativa basada básicamente en la reputación de los otros que los hace confiables) y estos aprendizajes se fundan en prácticas de reciprocidad que a su vez hacen posible continuidad de esta reciprocidad en el tiempo y; c) la creencia (como una asignación de probabilidad de un estado del mundo en el que se genera una acción intencional) del bajo riesgo que implica una acción oportunista que implica altos costes si es descubierta, debido al cierre de red antes señalado y al alto costo que internalizarían los depositarios de confianza en la acción de colusión, si estos rompen la reciprocidad, pues valoran suficientemente el futuro en estas relaciones multifacéticas de largo plazo.

Respecto la reciprocidad anidada en la confianza y la reputación, según lo indicado en *b)*, Rose-Ackerman (2001: 142-144) señala: “En Italia, las empresas que se involucran en la corrupción *“invierten* concretamente en la creación de canales ocultos de comunicación e intercambio con las personas más influyentes que toman las decisiones públicas. Este “capital” de información, las conexiones personales y la confianza constituyen, al menos en parte, un “patrimonio” compartido por el corrupto y sus corruptores y limita los costes de transacción que implican los nuevos contratos (...). Los vínculos personalizados no siempre son compatibles, sin embargo con la eficacia. La confianza, la reputación y las obligaciones recíprocas pueden facilitar la corrupción y debilitar los intentos de mejorar las actuaciones del Estado”.

Desde los ejemplos antes citados de esta economista señalamos que la reciprocidad se basa en los compromisos creíbles (anejos a la confianza y reputación) entre las partes de que unos entregarán beneficios en forma de sobornos de diverso tipo y otros guardarán complicidad a través del secreto y la protección o bien, que las partes compartirán las

ganancias de una acción corrupta concertada en la que trabajaron en equipo. La incrustación de las relaciones sociales hace posible la confianza fundamental entre los socios corruptos, pues, el serlo implica un alto riesgo, no sólo y como ya se señaló, por los altos costos que deben asumir los agentes y principales concertados si son descubiertos, sino además porque, como señala Gambetta (1998a:57), “cualquier cosa que disminuye la confianza entre los agentes corruptos reduce la corrupción, mientras que cualquier cosa que aumente su confianza mutua hace crecer la corrupción.”

Para un individuo *A* implica un alto riesgo confiar en otro corrupto *B*, pues *B* con su acción corrupta está dando una fuerte señal de que es corrupto y podría serlo también en contra de los intereses de *A*, pudiendo, bajo ciertas circunstancias, *vender su secreto dos veces* o aumentar unilateralmente el costo acordado de la retribución que debe darle *A* y este puede a su vez, pagar menos de lo acordado a *B* o simplemente no hacerlo (para este tipo de análisis, ver también Gambetta, 2002). Entre los agentes corruptos podría ocurrir que *los villanos son los primeros que desconfían de la confiabilidad de otros villanos*, sin embargo, el carácter incrustado que pueden tener las redes de relaciones sociales que estos establecen en las jerarquías, sean empresas comerciales o agencias públicas, puede ser una solución a los “problemas de eficiencia” en su accionar corrupto como forma de riesgo moral.

Dinámicas de corrupción como las recién señaladas pueden explicarse en el marco de un sistema interactivo pequeño, dado que existe un equilibrio estable que se constituye en norma social de corrupción y este equilibrio surge porque la estrategia dominante de cada implicado es, puesto frente a un dilema del prisionero iterado, actuar en forma corrupta, porque opera el efecto reputación y cada participante busca que los otros crean que él es un cooperador (actuará en forma corrupta tal como lo hacen los otros) y en complemento, porque existen sanciones establecidas para quienes no cooperen porque es costoso para los otros corruptos que alguno opte por no serlo, es decir, que elija actuar en forma honesta (Bicchieri, 1995).

En este sentido, los actos de corrupción pueden concebirse no sólo como deliberados y voluntarios, si no además, como condicionales, en el sentido en que un individuo estará dispuesto a actuar fuera de legalidad si tiene la expectativa (confía) de que los otros también lo harán y esta expectativa de reciprocidad también opera como una obligación de reciprocidad y

se sustenta como norma social, en tanto compromiso mutuo, gracias al mutuo conocimiento de las partes en interacciones situadas en vínculos sociales de largo plazo (Graeff, 2009).

**c) El radio limitado de relaciones incrustadas.**

Finalmente, otra limitación de las redes sociales se refiere a la imposibilidad que tiene un principal de circunscribir sus relaciones de agencia a sus relaciones personales de proximidad o de lazos fuertes, es decir, el disponer sólo de agentes que conoce directamente a partir de las relaciones personales (miembros de las redes sociales que incluyen parientes, amigos, vecinos próximos, miembros de la misma comunidad étnica, integrantes de la misma organización comunitaria) en alguna forma de jerarquía, ya sea una empresa compleja o en una burocracia que implementa una política pública.

Las relaciones repetidas, de larga duración (por tanto permanentes) y multifacéticas, donde a partir de las expectativas de reciprocidad y el efecto reputación, opera el control social en las relaciones sociales densas e incrustadas, hacen que las partes tengan incentivos en ser confiables, lo que reduce el oportunismo. Además, dado que los agentes pertenecen a la misma estructura social del principal, es probable que exista coincidencia de intereses, lo que atenúa el conflicto de intereses en las relaciones de agencia (Shapiro, 2005). Sería esta pues, una opción para el principal de contar con un *agente afín*, esto es, un agente que se identifica con los intereses del principal, no porque estén alineados a través de incentivos, sino porque efectivamente se siente satisfecho cuando se satisfacen los intereses de su principal, razón por la cual este agente actuará de la misma forma que lo haría el propio principal si actuara él mismo para buscar su bienestar (Coleman, 2011).

Sin embargo, es claro que en todo los casos no es posible personalizar en el sentido señalado las relaciones de agencia porque debido a la división del trabajo, especialización y diferenciación de conocimientos y servicios, necesariamente se produce algún grado de distancia física, social y temporal, razón por la cual el principal no puede disponer de agentes con las todas las competencias necesarias en todos los casos a partir de los integrantes de sus redes de relaciones sociales (Shapiro, 1987). En general, para el principal utilizar las estructuras sociales que le garanticen la fidelidad de sus agentes puede tener el costo de



internalizar ineficiencias que perjudican sus intereses porque puede verse frente a un trade-off entre fidelidad y eficacia (Coleman, 2011)<sup>102</sup>.

Además, el que los principales cuenten para la representación de sus intereses sólo con agentes conocidos, si bien puede favorecer el cumplimiento de compromisos entre los integrantes de una red de intercambio, puede generar en la vida política y económica dos resultados agregados no deseables. El primero se refiere a que el circunscribir una gestión organizacional sólo a los lazos fuertes *incrustados*, especialmente parientes cercanos, puede provocar que, debido a la excesiva dependencia entre las partes, a la información redundante que circula en este tipo de redes con cierre (Uzzi, 1997) y a la baja calidad de la información por su naturaleza parcial y sesgada (Herreros, 2002b), la gestión sea finalmente poco eficiente, dada la escasa apertura a nuevas ideas para producir innovaciones y aprendizajes. El segundo resultado se refiere a la formación de prácticas como el nepotismo (Shapiro, 2005), que al igual que en el caso de la mafia (Gambetta, 1991) y las relaciones clientelares (Maíz, 1994), fortalecen la confianza al interior de la red pero generan desconfianza hacia sus integrantes de parte de quienes están fuera de ella.

Con esto concluimos el análisis de las redes sociales como vía para inducir al último agente de la cadena de delegaciones a cumplir sus obligaciones contractuales y no actuar en forma oportunista. En síntesis, hemos señalado que las redes sociales son fuente de control social dado que la estructura de vínculos facilita la circulación de información sobre las preferencias y acciones de los individuos insertos en estas redes. Identificamos como propiedades estructurales la densidad, los cliques, los agujeros estructurales y el *mundo pequeño*, además de la *fuerza de los lazos débiles* como cualidades de la estructura de los vínculos y en complemento, establecimos fundamentalmente a partir de la nueva economía institucional de Avner Greif, la teoría del capital social, la nueva sociología económica de Mark Granovetter, cómo las relaciones sociales prolongadas, frecuentes y multifacéticas

---

<sup>102</sup> “El empleo de parientes cercanos tiene como coste que la calidad del rendimiento de las personas seleccionadas o promocionadas entre el pequeño grupo de parientes cercanos es menor que la de las personas que se seleccionan entre un grupo mucho mayor conforme a su capacidad. Por ejemplo, en la industria informática y los semiconductores, nadie seleccionaría solo a parientes en puestos decisivos a pesar de la importancia que tienen los secretos comerciales y, por ende, la fiabilidad de los empleados. En esa industria el éxito de una empresa depende de lo brillantes y creativos que sean sus empleados, y una pequeña empresa que se dedica solo a contratar parientes cercanos del propietario enseguida quedará a la saga de otras empresas” (Coleman, 2011: 166).

anidadas en la confianza, la reputación y la reciprocidad, favorecen la cooperación porque reducen el oportunismo y hacen que los compromisos transaccionales sean creíbles. Estas mismas características de las relaciones sociales incrustadas y además, de la estructura que tienen las redes sociales constituyen una limitación de las redes para reducir el oportunismo del gente, pues hacen posible que el agente, en algún grado y de alguna forma, se coluda con otros y generen prácticas corruptas de difícil detección por los agentes al interior de las jerarquías.

### **6.3. Virtudes cívicas.**

Otra vía para favorecer el cumplimiento de compromisos de los agentes hacia los principales son las virtudes cívicas. En una prolongada tradición originada en la obra de Aristóteles y que ha tenido expresiones actuales en la obra de autores como Robert Putnam, las virtudes cívicas son valoradas como fundamentales para el desarrollo de la vida cívica y el fortalecimiento del *Buen Gobierno* democrático<sup>103</sup>. A diferencia de las vías o estrategias antes señaladas, que son los contratos, incentivos y dispositivos de monitorización, como reglas del juego y además, las redes sociales, las virtudes cívicas no restringen el conjunto de oportunidad del individuo para desincentivar el oportunismo, sino que forman las preferencias de tal modo que la primera preferencia, es cumplir con el principal y honrar la confianza depositada.

Pero ¿cuáles son las virtudes cívicas que pueden orientar a los agentes hacia la vigilancia de los intereses de sus principales? La reflexión sobre las virtudes cívicas, como señalamos, es de larga data y es posible rastrearla durante toda la trayectoria de la filosofía política, desde la cual se puede identificar un catálogo que a continuación presentamos, considerando los aportes de autores clásicos<sup>104</sup>.

La virtud cívica está presente en la filosofía política republicana clásica de Aristóteles y Cicerón. El primero concibe la virtud como fundamental para lograr y mantener un pleno

---

<sup>103</sup> Sobre las virtudes cívicas en el sentido señalado, se puede consultar con provecho los siguientes textos: “Democracia, ley y virtud” (De Francisco, 2002); “Individuo, comunidad, ciudadanía” (Domènech, 2002b); “Democracia, virtud y propiedad (Anteayer, ayer y hoy)” (Domènech, 2003); “Dos democracias, distintos valores” (Ovejero, 2003) y; “Republicanismo: el lugar de la virtud” (Ovejero, 2005).

<sup>104</sup> En complemento a las virtudes cívicas propuestas por autores clásicos, autores contemporáneos, en parte analizando la obra de los primeros, identifican como virtudes cívicas: la entrega al servicio público y la prudencia (Skinner 1990, 2004); la moderación, la honestidad, el respeto por la autoridad (Sandel, 1996); la integridad y la cortesía (Pettit, 1990); la abnegación, laboriosidad, la benevolencia, la sobriedad, la generosidad y el patriotismo (Gargarella, 1999, 2002); la modestia, veracidad y templanza (De Francisco, 2002); respeto y consideración por los otros (Dagger, 1997) y; el acatamiento a la ley, el respeto a los derechos ajenos y la civilidad (Peña, 2003).

dominio del propio carácter en la vida privada y pública. Esto será posible si el individuo tiene un acabado autoconocimiento y autogobierno que conduce a la libertad interior, haciendo posible considerar que el propio bienestar o bien privado coincide con el bienestar público y hay, en consecuencia, una continuidad e interdependencia entre ética y política. La buena vida es guiada por la recta razón que permite priorizar los buenos deseos (los mejores deseos para el bienestar privado), esto es, preferencias de segundo orden, que son preferencias sobre preferencias de primer orden. Así las buenas razones se imponen sobre las pasiones y los intereses generales sobre los particulares (los mejores intereses para el bien público) (De Francisco, 2002; De Francisco y Raventós, 2005; Domènech, 2002b), es decir, la razón faculta a los individuos para distinguir lo que es necesario para el bien público. La virtud cívica, la *politiké areté*, que articula los buenos deseos con los intereses generales implica la acción del buen ciudadano en la comunidad política (*koinonía politiké*), ciudadano que está motivado para actuar en consecuencia y de esta forma se articula el autogobierno individual con el autogobierno colectivo (Domènech, 2003).

Es en este sentido que Aristóteles plantea que el hombre es un animal político, un *zoon politikon*, que se autorrealiza en la vida política (Eagleton, 2005; MacIntyre, 2009). Virtudes como la justicia<sup>105</sup> y la prudencia<sup>106</sup> hacen que el hombre finalmente logre la felicidad (*eudaimonía*) como “actividad conforme a virtud”. Para Aristóteles (2004: 306) “feliz será la vida de aquel que actúa conforme a la virtud.” Inspirado en el Estagirita, Cicerón postula que

---

<sup>105</sup> “(...) llamamos “justas” a las acciones que proporcionan o salvaguardan la felicidad y sus partes para la comunidad política (...) esta justicia es una virtud perfecta, más no en términos absolutos, sino en-relación-con-otro (...) la justicia es la única de las virtudes que es un “bien ajeno”, porque “es-para-otro”: realiza lo que le conviene ya sea a su gobernante o a uno de la comunidad”. Y como ejemplo de acciones injustas que afectan a la comunidad política: “(...) y cuando se apropia de más de lo debido, a menudo no es por ninguno de tales vicios – y mucho menos por todos– sino por una cierta maldad (pues le diremos reproches) e injusticia. Por consiguiente, existe otra clase de injusticia como parte de la total, y una cosa injusta como parte de la total, y una cosa injusta como parte de lo injusto en su totalidad opuesto a la ley” (Aristóteles, 2004: 154-156). También la justicia como virtud fundamental en una comunidad política está presente en la justicia como reciprocidad como expresión de la equivalencia: “Con que la justicia es aquella virtud por la cual se dice que el justo es capaz de realizar lo justo por elección: igualmente es capaz de distribuir tanto para uno mismo en comparación con otro, como para otro en comparación con otro, y no de manera que haya más de lo preferible para uno mismo y menos para el vecino –y de lo perjudicial, al revés–, sino de lo mismo según proporción; e igualmente para otro en comparación con otro” (Aristóteles, 2004: 166).

<sup>106</sup> Considerada como esencial para el actuar recto, pues es propia de aquel que es capaz de deliberación interna sobre lo que es bueno y lo que le conviene, es decir, referido a qué “cosas lo son en general con vistas para bien vivir” (Op. cit: 186) y “uno es prudente no sólo por conocer el bien sino por practicarlo” (Op. cit: 223). La prudencia sería, en consecuencia una virtud cardinal, si se concibe la virtud como “(...) el estado gracias al cual el hombre llega a ser bueno y gracias al cual realiza bien su propia actividad” (Op. cit: 83).

los primeros deberes de los ciudadanos son con la patria<sup>107</sup> y por esta razón, los ciudadanos en general y, en especial, los políticos deben cultivar virtudes entre las que se encuentran la justicia<sup>108</sup>, la fortaleza<sup>109</sup>, la beneficencia<sup>110</sup>, la honestidad,<sup>111</sup> que favorece la observancia de los contratos<sup>112</sup>.

Maquiavelo realiza una innovación en el linaje republicano al establecer la distinción entre *virtù* y virtud. La *virtù* corresponde a cualidades prácticas del príncipe que le permiten afrontar e imponerse a la fortuna (*virtù vince fortuna*), es decir, al azar que define la incertidumbre presente en la política y que hace que las circunstancias que inciden en el acceso y la pérdida del poder estén fuera del control de los gobernantes<sup>113</sup>. Si el príncipe

---

<sup>107</sup> “Pero cuando se examina diligentemente y se considera todo, se advierte que no hay sociedad más venerada ni más digna de nuestro amor que la que cada uno de nosotros tiene con la República” (Cicerón, 2008: 86-87).

<sup>108</sup> “El fundamento de la justicia, es decir, la sinceridad de las promesas y de los convenios y su pura observancia” (Cicerón, 2008: 70). En torno al papel de la justicia en una comunidad política: “Es necesario referirse a los principios fundamentales de la justicia (...): lo primero, que no haga daño a nadie, y lo segundo, servir a la utilidad común” (Cicerón, 2008: 73).

<sup>109</sup> “El alma verdaderamente fuerte y grande se reconoce por dos cualidades. La primera se refiere al desprecio de las cosas externas, cuando se tiene la convicción de que no es conveniente que el hombre admire, desee, ni vaya detrás de nada que no sea honesto y decoroso, ni ceda ante ningún hombre, ni ante las pasiones, ni ante la fortuna. La segunda consiste en que, cuando te encuentres en la disposición de espíritu que he dicho antes, emprendas obras que sean ciertamente grandes y útiles, pero también difíciles y llenas de trabajos y peligros tanto para la vida como para muchas cosas que a ella se refieren (...). Pero en efecto, tener en poco las cosas, que a la mayoría le parecen singulares y admirables, y desdeñarlas con firmeza inflexible, es propio de un alma fuerte y grande (...) (Cicerón, 2008: 91). Esta fortaleza interior referida al dominio de sí, también se despliega en la vida pública: “Quien se entregue a la administración de los cargos públicos procure no considerar sólo la honra que ello supone, sino también si tiene capacidad de llevar a cabo esa empresa en la cual hay que considerar también que no se desespere sin justa razón por la flaqueza de ánimo, ni confíe demasiado por el ardor del deseo. Para todas las cosas antes de que puedan emprenderse hay que prepararse con toda diligencia” (Cicerón, 2008: 94).

<sup>110</sup> Que no sólo debe procurarse para lograr bienes particulares sino, en complemento, para producir el bien público: “Mas, como ya hemos hablado de los beneficios que se refieren a los particulares, hay que hablar ahora de los que atienden a todos y a la República. De estos últimos parte se refieren solamente a todos los ciudadanos, parte afecta al propio tiempo a cada uno de los particulares, de tal forma que lo que se haga beneficie o ciertamente no perjudique a la República” (Cicerón, 2008: 182).

<sup>111</sup> Que surge de la sabiduría, justicia, fortaleza y la templanza como virtudes.

<sup>112</sup> Según Cicerón, para que un *buen gobierno* sea posible y para evitar la degeneración de la república producto de la corrupción, en complemento a la observancia de las leyes, los ciudadanos debe cumplir con sus deberes guiados fundamentalmente por la honestidad que los orienta a la búsqueda del bien común, para lo cual debe existir el cumplimiento de los compromisos establecidos en los acuerdos (Filgueiras, 2008).

<sup>113</sup> “No obstante, para que nuestra libre voluntad no queda anulada, pienso que puede ser cierto que la fortuna sea árbitro de la mitad de las acciones nuestras, pero la otra mitad o casi, no es dejada, incluso por ella, a nuestro control. Yo la suelo comparar a uno de esos ríos torrenciales que, cuando se enfurecen, inundan los campos, tiran los árboles y edificios, quitan terreno de esta parte y la ponen en aquella otra; los hombres huyen ante él, todos ceden a su ímpetu sin poder prestarle resistencia alguna. Y aunque su naturaleza sea esta, eso no quita, sin embargo, que los hombres, cuando los tiempos estén tranquilos, no puedan tomar precauciones mediante diques y espigones de forma que en crecidas posteriores, o discurrirían por un canal, o su ímpetu ya no sería ni tan salvaje no tan perjudicial. Lo mismo ocurre con la fortuna: ella muestra su poder cuando no hay virtud organizada y

dispone de *virtù* puede utilizarla en forma selectiva, de acuerdo a las circunstancias,<sup>114</sup> para desplegar su poder con el fin de defender la autonomía política y económica de la república libre y así, promover el bien común (Pocock, 2008). La *virtù* permite al príncipe la flexibilidad y criterio para actuar, cuando sea necesario, con crueldad, impiedad, infidelidad, engaño, disimulo y dolo frente a los enemigos de la república y además, con el fin de hacerse cargo de los asuntos públicos, actuar de acuerdo a las virtudes, en el sentido de la tradición grecolatina, asociadas a la prudencia, integridad, la fidelidad y la honestidad<sup>115</sup>. En este sentido, no hay contradicción, si no complementariedad entre *virtù* y virtud.

Para que la república florezca, permanezca libre y no decaiga debido a la corrupción, también los ciudadanos deben cultivar y desplegar la *virtù* y las virtudes, lo que será condición necesaria para que superar sus ambiciones personales y orientarse hacia el bien común (Skinner, 1985, 2008). Para Maquiavelo, los ciudadanos y los gobernantes para no ser corruptos, y como consecuencia, evitar una república corrupta, deben equilibrar su búsqueda de intereses privados y públicos (Viroli, 2006) y para ello es necesario que las virtudes civiles identificadas en *El Príncipe*, como la prudencia, integridad, la fidelidad y la honestidad de palabra sean desplegadas, cuando sea necesario, para proteger la libertad y florecimiento de la república<sup>116</sup> y además, para evitar anteponer los intereses privados a los públicos<sup>117</sup>.

---

preparada para hacerle frente y por eso vuelve sus ímpetus allá donde sabe que no se han construido los espigones y los diques para contenerla” (Maquiavelo, 2005: 134-135).

<sup>114</sup> La *virtù* es la “(...) disposición a hacer lo necesario para alcanzar la gloria cívica y la grandeza (...). La *virtù* se trata antes que nada como el atributo más grande del liderazgo político” (Skinner, 2008: 79). Dado que los hombres son proclives a la maldad en la concepción de Maquiavelo, el príncipe debe tener la suficiente flexibilidad y criterio cuando sea necesario para obrar rectamente y además, para utilizar su poder (y labrarse la reputación de tal) en contra de los enemigos que atentan o pueden atentar en contra de los intereses de la república. La virtud otorgaría una capacidad de acción para este fin. En este sentido, las acciones del gobernante no deben ser juzgadas moralmente, si no por sus resultados políticos (Granada, 2005; Martínez, 2009; Viroli, 2000).

<sup>115</sup> En general, los humanistas del Norte, como Starkey, Elyot, Budé, Clichtove y Erasmo, desde su raíz cristiana enfatizaban la necesidad de que tanto gobernantes (los príncipes) y los hombres públicos (los magistrados, los gobernadores y los ciudadanos destacados) cultiven y practiquen virtudes cardinales como la honestidad, la fidelidad de la palabra empeñada y la justicia (Skinner, 1985).

<sup>116</sup> Maquiavelo en este sentido indica que ciertas cualidades serán consideradas vicios o virtudes según las consecuencias que tengan para la libertad de la república. En *El Príncipe* señala: “(...) No es posible llamar virtud a exterminar a sus ciudadanos, traicionar a los amigos, carecer de palabra, de respeto (...). Tales medios pueden hacer conseguir el poder, pero no la gloria (...)” (Maquiavelo, 2005: 68)”. Maquiavelo innova respecto a la concepción clásica de virtud (de la excelencia de Aristóteles, del servicio público de Cicerón y la concepción cristiana de virtud (Honohan, 2002). En este sentido, en la obra señalada, más adelante reflexiona: “Yo sé que todo el mundo reconocerá que sería algo digno de los mayores elogios el que un príncipe estuviera en posesión, de entre los rasgos enumerados, de aquellos que son tenidos por buenos. Pero, puesto que no se pueden tener no observar enteramente, ya que las condiciones humanas no lo permiten, le es necesario ser

La reflexión sobre las virtudes cívicas es desarrollada también por Adam Smith, quien, interpretado en clave republicana (Aguilar, 2005; Casassas, 2010), las concibe como sabiduría práctica, prudencia, expresada en el autocontrol (*self-command*: dominio de las pasiones y sentimientos pasivos), el autoconocimiento<sup>118</sup> (autognosis desde la auto-observación y deliberación interna) y la libertad interior en una sociedad mercantil en donde se despliegan prácticas en las que los individuos se someten, desde un deseo de aprobación<sup>119</sup> y desde un sentido natural del mérito y la corrección, al juicio de los demás (con los que tiene actos de simpatía<sup>120</sup>) y al de sí mismos (al dictamen del *espectador imparcial*,<sup>121</sup> a sus preferencias de

---

tan prudente que sepa evitar el ser tachado de aquellos vicios que le arrebatrían el Estado y mantenerse a salvo de los que no se los quitarían, si les posible; pero si no lo es, puede incurrir en ellos con menos miramientos. Y *todavía más*: que no se preocupe de caer en la fama que aquellos vicios sin los cuales difícilmente podrá salvar al Estado, si se considera todo como es debido, se encontrará alguna cosa que parecerá virtud pero si se la sigue traería consigo la ruina, y alguna otra que parecerá vicio y si se la sigue garantiza la seguridad y el bienestar suyo” (Maquiavelo, 2005: 96).

<sup>117</sup> Un ciudadano virtuoso no da preferencia a su interés privado por sobre el interés público. Si no es así, finalmente la república se corrompe. En los *Discursos*, Maquiavelo señala sobre la república romana: “Se ve aquí de qué manera, entre otras, pueden deshacerse las repúblicas, y de qué modo los hombres saltan de una ambición a otra (...) Buscan, como antes he dicho, aquellos ciudadanos que viven en la república llenos de ambiciones, primero, no ser atacados no solamente por los particulares, si no (...) por los magistrados; buscan, para lograrlo, amistades, y las conquistan por el camino de la apariencia honrada, o con dádivas, o defendiendo a los otros poderosos, y como esto parece ser virtuoso, engañan fácilmente a la gente, y por eso no se previenen remedios contra su ambición. Mientras tanto, ellos, perseverando sin obstáculos, llegan a tal estado que los ciudadanos particulares les tienen miedo y los magistrados los respetan. Y cuando han llegado a este grado, si no se ha puesto antes límite a su grandeza, resulta muy peligroso hacerles frente, por las razones que expusimos más arriba sobre los peligros de enfrentarse a un inconveniente que ha crecido demasiado en una ciudad, de modo que la cosa se reduce a tal extremo, que es necesario o intentar derribarlos de su posición, con peligro de una rápida ruina, o, dejándolos estar, entrar en una manifiesta servidumbre (...)” (Maquiavelo, 2009: 148-149).

<sup>118</sup> Al respecto, ver Sen (2001: 39-45).

<sup>119</sup> “Por consiguiente, la naturaleza no solo lo dotó con un deseo de ser aprobado, sino con un deseo de ser lo que debería ser aprobado o de ser lo que él mismo aprueba en otros seres humanos. El primer deseo podría haberlo hecho desear sólo aparecer como adecuado para la sociedad. El segundo era necesario para lograr que ansie ser realmente adecuado para ella. El primero podría haberlo impulsado sólo a la afectación de la virtud y la ocultación del vicio. El segundo era necesario para inspirar en él el verdadero amor a la virtud y el genuino aborrecimiento del vicio. En cualquier mente bien formada el segundo deseo es más agudo que el primero” (Smith, 2004: 230).

<sup>120</sup> Al respecto, ver Méndez (2004: 39-45).

<sup>121</sup> “Cuando abordo el examen de mi propia conducta, cuando pretendo dictar una sentencia sobre ella, y aprobarla o condenarla, es evidente que en todos estos casos yo me desdoble en dos personas, por así decirlo; y el yo que examina y juzga representa una personalidad diferente del otro yo, el sujeto cuya conducta es examinada y enjuiciada. El primero es el espectador, cuyos sentimientos con relación a mi conducta procuro asumir al ponerme en su lugar y pensar cómo la evaluaría yo desde ese particular punto de vista. El segundo, es el agente, la persona que con propiedad designo como yo mismo, y sobre cuyo proceder trato de formarme una opinión como si fuese un espectador. El primero es el juez; el segundo, la persona juzgada” (Smith, 2004: 224-225). “La consideración de los sentimientos de los demás es algo que viene a continuación para garantizar el cumplimiento y dirigir la práctica de todas las virtudes, y ninguna persona durante su vida o durante cualquier fracción de la misma ha recorrido con tesón y sin descanso los senderos de la prudencia, la justicia o la correcta beneficencia, sin que su conducta haya sido principalmente orientada merced a una referencia a los sentimientos

segundo orden) que, por ello, en una continuidad entre ética y política, debía ser la expresión de una comunidad, una república comercial de hombres autónomos, libres e iguales y activos en la esfera pública, que disponen de las condiciones materiales (gracias fundamentalmente al intercambio comercial) e institucionales que hacen ello posible. En la tradición grecolatina representada por Aristóteles y Cicerón, Smith identifica como “sentimientos morales”, como virtudes cívicas del buen ciudadano y del buen legislador (que promueven el buen gobierno), la prudencia<sup>122</sup>, beneficencia, la benevolencia, el espíritu público, la continencia,<sup>123</sup> la sinceridad,<sup>124</sup> la decencia<sup>125</sup>, la justicia<sup>126</sup> e imparcialidad<sup>127</sup> –que le faculta para tener un

---

del supuesto espectador imparcial, el ilustre recluso del pecho, el egregio juez y árbitro de la conducta” (Smith, 2004: 450).

<sup>122</sup> Como virtud cardinal promueve las demás, que incluye la preocupación por la propia reputación.

<sup>123</sup> “Puede decirse que es perfectamente virtuoso el hombre que actúan conforme a reglas de la perfecta prudencia, de la justicia estricta y de la correcta benevolencia. Pero el conocimiento más riguroso de esas reglas no será suficiente para permitirle actuar de esa forma: sus propias pasiones muy bien pueden dejarlo desorientado e impulsarlo a veces a violar o a veces a seducirlo con objeto de que viole todas las reglas que el mismo aprueba en sus momentos de sobriedad y serenidad. Si el conocimiento más perfecto no es apoyado por la continencia más perfecta, no siempre le permitirá cumplir con su deber” (Smith, 2004: 415). “Pero aunque las virtudes de la prudencia, la justicia y la beneficencia nos son recomendadas igualmente por dos principios diferentes, las de la continencia nos son recomendadas en la mayoría de los casos principal y casi enteramente por uno solo: el sentido de corrección, el respeto a los sentimientos del supuesto espectador imparcial. Sin la represión que impone este principio, todas las pasiones en la mayoría de las circunstancias de precipitarían de cabeza, si se me permite decirlo, hacia su propia satisfacción (...). El respeto por lo que son, o por lo que debe ser, o por lo que bajo ciertas condiciones deben ser los sentimientos de otras personas, es el único principio que en la mayoría de los casos intimida todas las pasiones sediciosas y turbulentas, y las modera hasta el tono y humor que puede asumir y con los que puede identificarse el espectador imparcial” (Smith, 2004: 451).

<sup>124</sup> “Ninguna persona cuyo temperamento sea normalmente bueno dejará de complacer si tiene el coraje de descubrir sus auténticos sentimientos tal como los siente. Esta sinceridad sin reservas es lo que hace que hasta los balbuceos de un niño resultan agradables. Por débiles e imperfectos que sean los puntos de vista de las personas de corazón abierto, nos complace asumirlos, y tratamos en la medida en que podamos ajustar nuestra propia comprensión al nivel de sus capacidades y de contemplar cada tema en la forma particular en la que ellas parecen considerarlo” (Smith, 2004: 572). “El hombre prudente es siempre sincero y le horroriza la sola idea de exponerse a la deshonra que siempre acompaña la detección de la mentira (...). Tanto en su proceder como en su discurso cumple rigurosamente la decencia y respeta con escrupulosidad casi religiosa todo decoro y ceremonial establecido en la sociedad” (Smith: 2004: 373-374).

<sup>125</sup> “Siempre es humillante no ser creído, y lo es doblemente cuando sospechamos que se debe a que nos suponen indignos de crédito y capaces de mentir grave e intencionadamente. Decirle a una persona que es embustera constituye la más mortal de las afrentas (...) El hombre que padeciera la desgracia de pensar que nadie iba a creer una sola palabra que dijera, se sentiría el paria de la sociedad humana, se espantaría ante la sola idea de integrarse en ella o de presentarse ante ella, y pienso que casi con certeza moriría de desesperación” (Smith, 2004: 570-571).

<sup>126</sup> “Existe empero una virtud cuyas normas generales establecen con la mayor exactitud todos los actos externos que requiere. Esa virtud es la justicia (...). Si yo debo a una persona diez libras, la justicia exigen que le devuelva exactamente diez libras, bien en el momento acordado o cuando esa persona lo demande. Lo que debo hacer, cuánto, cuándo y cuánto debo hacerlo, toda la naturaleza y las particularidades de la acción prescrita, todo ello está precisamente fijado y determinado” (Smith, 2004: 308). “Las virtudes de la prudencia, la justicia y la beneficencia no tienden a producir otra cosa que efectos sumamente agradables (...). En nuestra aprobación del carácter del individuo justo sentimos con idéntica complacencia la seguridad de que todos los que están

sentido de “lo apropiado”<sup>128</sup>–, para la búsqueda del amor propio, de autorrespeto (*self-love*) que genera el bien común.

La reflexión sobre la relación entre intereses privados y públicos en las nacientes sociedades comerciales también está presente en la obra de Montesquieu y Rousseau (Pocock, 2008). Para el primero, los ciudadanos y gobernantes deben renunciar a los intereses privados en pos del bienestar público. En este marco, la virtud en la república es el amor a la patria, que es amor a la democracia y a la igualdad (Viroli, 1999). Según lo propuesto por este pensador francés en su célebre obra *El espíritu de las leyes*, se trata de un sentimiento frente al cual se hacen necesarias como virtudes<sup>129</sup> la frugalidad, moderación, disposición al compromiso, honestidad, prudencia y el orden, que promueven la igualdad y previenen la corrupción.<sup>130</sup> Rousseau, por su parte, establece una distinción entre amor de sí (*amour de soi*), el interés personal vinculado a la consecución de la auto preservación genuina y necesaria, y el amor propio (*amour propre*), que es el interés particular (expresado en pasiones como la vanidad

---

relacionados con él, en el vecindario, la sociedad, los negocios, deben derivar de su escrupuloso por no dañar, no ofender jamás” (Smith, 2004: 453).

<sup>127</sup> “El principio según el cual aprobamos o desaprobamos nuestro propio comportamiento es exactamente el mismo por el que ejercitamos los juicios análogos con respecto a la conducta de las otras personas. Aprobamos o reprobamos el proceder de otro ser humano si sentimos que, al identificamos con su situación, podemos o no podemos simpatizar totalmente con los sentimientos y motivaciones que lo dirigieron. Del mismo modo, aprobamos o desaprobamos nuestra propia conducta si sentimos que, al ponernos en el lugar de otra persona contemplarla, por así decirlo, con sus ojos y desde nuestra perspectiva, podamos o no podamos asumir totalmente o simpatizar con los sentimientos y móviles que la influyeron (...) Tratamos de examinar nuestra conducta tal como concebimos que lo haría cualquier espectador imparcial. Si al ponernos en su lugar podemos asumir cabalmente todas las pasiones y motivaciones que la determinaron, la aprobamos por simpatía con la aprobación de este juez presuntamente equitativo. En caso contrario, caemos bajo su desaprobación y la condenamos” (Smith: 2004: 221-222).

<sup>128</sup> “En la adecuación o inadecuación, en la proporción o desproporción que el sentimiento guarde con la causa u objeto que lo suscita estriba la corrección o incorrección, el decoro o desgarbo de la conducta consiguiente. En la naturaleza benéfica o perjudicial de los efectos que el sentimiento pretende, o que tiende a generar, radica el mérito o demérito de la acción, las cualidades merced a las cuales es merecedora de premios o merecedora de castigos” (Smith, 2004: 64).

<sup>129</sup> Por contraposición a las virtudes necesarias en la república, Montesquieu identifica vicios propios de las monarquías en la búsqueda del honor, orientándose a la valoración de sí mismo y de su condición social: “(...) el deseo de enriquecerse sin trabajar, la aversión por la verdad, el abandono de todo compromiso, el desprecio de los deberes del ciudadano” (Montesquieu, 1984: 53).

<sup>130</sup> “Verdad es que cuando la democracia está fundada en el comercio lleva consigo la frugalidad, economía, moderación, trabajo, prudencia, tranquilidad, orden y regla. Así, pues, mientras este espíritu subsista, las riquezas que producen no tienen efectos perniciosos. Lo malo es cuando el exceso de riquezas destruye el espíritu del comercio: surgen entonces los desórdenes de la igualdad, que antes no se habían dejado sentir” (Montesquieu, 1984: 73). En su brillante análisis sobre las pasiones y los intereses, Hirschman (1999) señala que para Montesquieu el comercio permite que la búsqueda de los intereses inhiban a las pasiones. En las palabras recién citadas de Montesquieu diríamos que esto es así siempre que las prácticas comerciales sean desarrolladas en base a las virtudes cívicas.



alimentada, que conduce a la búsqueda mal encaminada de la admiración social y la abundancia) como una deriva viciosa del interés personal<sup>131</sup> siendo, en última instancia, fuente de corrupción que erosiona la república. Así, frente a la búsqueda de lujo se anteponen virtudes como la moderación, austeridad, la obligación de obediencia y fidelidad, la lealtad, la honradez, la benevolencia, la justicia, el desinterés generoso y la abnegación en el cumplimiento de las obligaciones (Rousseau, 2009).

Para Kant un buen ciudadano será virtuoso si, dado que sigue la ley moral como una obligación desde la voluntad pura, realiza las acciones correctas por las razones correctas.<sup>132</sup> Es deber universal del hombre actuar incondicionalmente desde la prescripción del imperativo categórico como mandato absoluto (Kant, 2005). Entre ellos son determinantes: “obra sólo según aquella máxima por la cual puedas querer que al mismo tiempo se convierta en ley universal” (Kant, 2006: 104) (...), “Obra como si tu máxima fuese a servir al mismo tiempo de ley universal (de todo ser racional)” (Kant, 2006: 129), y “Obra de tal modo que uses a la humanidad, tanto en tu persona como en la persona de cualquier otro, siempre al mismo tiempo como un fin y nunca simplemente como un medio” (Kant, 2006: 116). Quien actúa en virtud realiza la felicidad en el mundo (el mundo sensible) como un fin sí mismo y así se realiza el *sumo bien* como persona en el mundo (Kant, 2006: 148, 224). En este marco, son

---

<sup>131</sup> “(...) pero en el hombre en sociedad los asuntos son muy distintos; se trata en primer lugar de atender a lo necesario, y luego a lo superfluo; enseguida vienen los placeres, y después la acumulación de inmensas riquezas, y después los súbditos, y después los esclavos; no hay un momento de reposo; y lo más singular es que cuanto menos naturales y acuciantes son las necesidades, más aumentan las pasiones, y lo que es peor, el poder de satisfacerlas” (Rousseau, citado por Hirschman, 1999: 143). “Nuestras pasiones son los principales instrumentos de nuestra conservación (...). La fuente de nuestras pasiones, el origen y principio de todas las demás, la única que nace con el hombre, y mientras vive nunca le abandona, es el amor de sí mismo (...). Siempre es bueno el amor de sí mismo, pero conforme al orden (...). El amor de sí mismo, que sólo a nosotros se refiere, está contento cuando se hallan satisfechas nuestras verdaderas necesidades; pero el amor propio que se compara, nunca está contento ni puede estarlo, porque como nos prefiere este afecto a los demás, también exige que nos prefieran los demás a ellos, cosa que no es posible. De este modo nace del amor de sí las pasiones cariñosas y blandas, y del amor propio las irascibles y rencorosas. Fácil es ver por este principio cómo se pueden encaminar a lo bueno o a lo malo todas las pasiones de los niños y los hombres. Verdad es que no pudiendo vivir solos, con dificultad podrán vivir siempre buenos, y que necesariamente crecerá esta dificultad aumentándose sus relaciones: y en esto particularmente los riesgos de la sociedad nos hacen más indispensables la diligencia y el arte para precaver en el corazón humano la depravación que nace de sus nuevas necesidades” (Rousseau, 2009: 198, 199, 200).

<sup>132</sup> “La esencia de las cosas no cambia por su relaciones externas y aquello que, sin reparar en esto último, constituye el valor absoluto del hombre es también aquello merced de lo cual ha de ser juzgado por quien quiera que sea (...). *Moralidad* es, por tanto, la relación de las acciones con la autonomía de la voluntad, esto es, con la legislación universal posible gracias a sus máximas” (Kant, 2006: 130).

virtudes a seguir incondicionalmente,<sup>133</sup> la justicia, el desinterés generoso y la abnegación en el cumplimiento de las obligaciones (Kant, 2002).

En el marco del pensamiento federalista de los *founders*, Madison defiende como forma política una república en la que la representación de los intereses de los ciudadanos esté a cargo de una aristocracia, representación cuya conducción hacia el bien común está resguardada por diseños institucionales orientados a incidir en la estructura de oportunidades de ciudadanos y gobernantes, a fin de reducir las prácticas corruptas y promover la orientación hacia el bien común<sup>134</sup> (Manin, 2006; Sánchez-Cuenca y Lledó, 2002). Sin embargo, por ello no abandona la pretensión de incluir además a las virtudes cívicas en la vida cívica. Dada la desconfianza hacia las pasiones humanas que pueden distorsionar la adecuada toma de decisiones, a través de mecanismos de criba, de entre los ciudadanos es necesario seleccionar a los mejores, a los más honestos y competentes, en general a los más dotados de virtudes (Herreros, 2004c, 2005a, 2006) como la sabiduría y la prudencia, el patriotismo y la justicia.<sup>135</sup>

Finalmente, hacemos referencia a la concepción de virtud cívica de Alexis Tocqueville. Este pensador francés en su famosa *La Democracia en América* realiza un análisis comparado entre las preferencias de los hombres en las aristocracias y en las democracias. En las primeras, la desigualdad se expresaba en la existencia de camarillas aristocráticas que, siendo pocas y muy ricas, se bastaban a sí mismas y en la existencia del pueblo que esperaba la benevolencia de los aristócratas. En las segundas, que el pensador francés concibe como tiempos igualitarios, los hombres requieren del esfuerzo y la asociación para lograr su bienestar. Por esta razón, los hombres en las democracias contienen su individualismo, en torno al cual buscan de forma ciega y cortoplacista el beneficio propio sin considerar el de los demás y en cambio desarrollan el *interés propio bien entendido*, en donde descubren que en su implicación en los asuntos públicos en los que procura el bienestar de todos es posible realizar

---

<sup>133</sup> “Contemplar el auténtico semblante de la virtud equivale a presentar la moralidad despojada de cualquier aditamento sensible y todo falso adorno relativo a la recompensa o al amor propio” (Kant, 2006: 112).

<sup>134</sup> “Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno. La gran dificultad al configurar un gobierno administrado por hombres y para los hombres estriba en esto: primeramente hay que capacitar al gobierno para mandar sobre los gobernados; y luego obligarlo a que se regule a sí mismo” (Madison, 2006: 220).

<sup>135</sup> Los mecanismos de selección de los mejores entre los gobernantes permitirán que los representantes sean “(...) un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal” (Madison, 2006: 39).

sus intereses particulares. Dice el ilustrado francés: “La asociación libre de los ciudadanos vendría a remplazar entonces al poder individual de los nobles y el Estado se hallaría al abrigo de la tiranía y de la licencia (...) Siendo cada hombre igualmente débil, sentirá igual necesidad de sus semejantes, y sabiendo que sólo puede lograr el apoyo de éstos a condición de prestar el suyo propio, no tardará en descubrir que su interés particular se confunde con el interés general” (Tocqueville, 1993:15-16).

En este marco, la virtud articulada en el *interés propio bien entendido* tiene un sentido instrumental pero que promueve el bienestar común: “En los Estados Unidos no se suele decir que la virtud es bella. Se afirma que es útil y se demuestra cada día (...) No niegan, pues, que cada hombre tenga derecho a buscar su propio interés, pero se esfuerzan en demostrar que el interés de todos en particular consiste en ser honrados (...) los americanos, se complacen en explicar, mediante el interés bien entendido, casi todos los actos de su vida. Se complacen en demostrar que un sensato egoísmo les lleva sin cesar a ayudarse a unos con otros y les predispone a sacrificar en el bien del Estado una parte de su tiempo y de sus riquezas (...) El interés bien entendido es una doctrina poco elevada, pero clara y segura. No persigue grandes fines, pero logra alcanzar sin excesivo esfuerzo lo que pretende (...) Adaptándose a maravilla a las flaquezas de los hombres, obtiene fácilmente sobre ellos un gran imperio que no le es difícil conservar, ya que vuelve el interés personal contra sí mismo y se sirve, para guiar las pasiones, del aguijón que las excita (...)”<sup>136</sup>.

Así, para Tocqueville la virtud se expresa en aquellas motivaciones cristalizadas en acciones que consideran los intereses de los demás y la búsqueda del interés público, pues ello permite en el mediano y largo plazo, la concesión del interés personal. En este contexto, hace referencia a las virtudes pacíficas o mercantiles propias de las sociedades democráticas, virtudes como la valentía y la inteligencia, asociadas a la búsqueda del bienestar personal a

---

<sup>136</sup> “Pero si la pasión de los americanos por los goces materiales es violenta, al menos no es ciega, y la razón, aun no siendo capaz de moderarla, la dirige. El americano se ocupa de sus negocios privados como si estuviera solo en el mundo, pero un momento después se entrega a la tarea pública como si lo hubiera olvidado. Tan pronto aparece anidado por la codicia egoísta, como por el más vivo patriotismo (...) Los habitantes de los Estados Unidos demuestran alternativamente una pasión tan arrolladora y tan semejante por su bienestar y su libertad, que induce a creer que esas pasiones se unen y se confunden en algún punto íntimo de su alma. Los americanos ven en su libertad, en efecto, el mejor instrumento y la mayor garantía de su bienestar. Cada una de esas cosas le lleva a amar la otra. No opinan, pues, que los negocios públicos no sean cosa suya; al contrario, creen que su principal interés consiste en asegurarse por sí mismos un gobierno que les permita adquirir los bienes que desean y no les impida disfrutar en paz de los ya adquiridos” (Tocqueville, 1993:123).

través del esfuerzo en los emprendimientos comerciales, serán desplegadas, como dijimos, para buscar el interés propio sin perjudicar el interés de otros, pues la cooperación mutua beneficia a todos y genera bienestar general que favorece a todos.

Luego de identificar virtudes cívicas propuestas por autores clásicos de la filosofía política que, según su naturaleza, podrían, en el marco de nuestro análisis, orientar las decisiones y acciones del último agente de la cadena de delegaciones a cumplir sus compromisos y honrar la confianza depositada en él por su principal. Considerando la orientación que tienen estas virtudes podríamos decir que sí motivan al agente para no ser oportunista. Pero cabe la interrogante de si estas constituyen una solución efectiva que opere en cualquier circunstancia para promover el buen proceder de los agentes en las relaciones de agencia.

Para abordar esta cuestión, es necesario primero contar con un concepto explícito que nos permita precisar qué son las virtudes cívicas. Siguiendo las distinciones planteadas por Tena (2009a, 2010a, 2010b), la virtud cívica ha sido concebida como conducta, disposición y como motivación. En primer lugar, la concepción de la virtud como conducta indica que lo que es constitutivamente virtuoso son las conductas, en específico, el actuar en forma correcta. Este enfoque es incompleto, si se considera que no basta con actuar de forma correcta, sino además, es necesario hacerlo por los motivos correctos, es decir, actuar motivados de forma correcta. En segundo lugar, la virtud como disposición se refiere a que son las disposiciones las que constituyen virtud: la disposición de conducta se refiere a rasgos estables de carácter que hace que un individuo tenga disposición a actuar de una manera determinada. Para que exista esta disposición es necesaria la capacidad psicológica o cognitiva en tanto autoconocimiento, autoformación (de planificación del propio carácter) y, en consecuencia, de autogobierno para moldar las propias creencias y preferencias (lo que incluye moldear las propias constricciones) para actuar correctamente en la vida privada y pública. Desde esta perspectiva, los actos virtuosos se derivan de un carácter virtuoso.

Esta es una perspectiva muy presente en la concepción de las virtudes cívicas. En este sentido, Skinner (2004: 106) señala que la virtudes cívicas, en la perspectiva planteada por diversos autores de la tradición republicana, como Cicerón con su *virtus*, por Maquiavelo con su *virtù* y los republicanos ingleses con la *civic virtue* o *public-spiritedness* (virtud cívico o vocación cívica), se pueden concebir como “el espectro de capacidades que cada uno de

nosotros debe poseer como ciudadano: las capacidades que nos permiten por voluntad propia servir al bien común, y de este modo defender la libertad de nuestra comunidad para, en consecuencia, asegurar el camino hacia la grandeza, así como nuestra propia libertad individual.” Desde este mismo punto de vista, en el análisis de la virtud aristotélica, MacIntyre señala que la virtud es una disposición, una inclinación, una disposición que, como virtudes de carácter, es desarrollada y preservada gracias a su ejercicio y es en la *polis*, en la comunidad política organizada bajo la forma política de ciudad-Estado, en donde “las virtudes de la vida humana pueden ser auténtica y plenamente mostradas” (MacIntyre, 2009: 187). También para Peña (2005), la virtud cívica es vista como disposición para articular los buenos deseos con los intereses generales e implica la acción del buen ciudadano en la comunidad política, lo que le permite llevar una vida buena.

En tercer lugar, la concepción de la virtud como motivación postula que las virtudes son motivaciones causalmente eficientes hacia la acción públicamente orientada. Aquí, las disposiciones forman las motivaciones virtuosas y están conducen a las acciones correctas: los ciudadanos actúan de forma correcta, diremos para aportar al bien común, porque están motivados para ello y están motivados porque tienen la capacidad de discernir cuál es la acción correcta y además, actúan por los motivos correctos.<sup>137</sup> Entre las motivaciones que son constitutivas de virtud están<sup>138</sup>: a) las normas, que son no consecuencialistas y que toman la forma lógica “haz X” o “no hagas Y”, entre las que distinguimos las morales, cuasi morales y sociales; b) reciprocidad fuerte; c) el altruismo incondicional, y; d) el egoísmo. Visto así, las virtudes antes listadas se relacionan a algunas de estas fuentes motivacionales. En lo que sigue haremos una muy breve reseña sobre cada una.

Las normas morales son incondicionales al cumplimiento y a la presencia y observabilidad de los otros y se siguen porque quien lo hace considera correcto su contenido. Las normas cuasi morales son condicionales a la conducta cooperativa de los otros, es decir al cumplimiento multilateral. Las normas sociales, según lo antes señalado, son condicionales a la presencia de otros, que pueden tener información sobre las infracciones y desde ello,

---

<sup>137</sup> No obstante, se debe indicar, siguiendo a Tena (2010a, 2010b) que las motivaciones virtuosas pueden generar resultados ineficientes a nivel agregado, por lo cual es necesaria su articulación con adecuados mecanismos de diseño institucional que coordinen las acciones de tal forma que produzcan a nivel agregado óptimos sociales.

<sup>138</sup> En torno a la identificación de estas motivaciones y la descripción de las mismas, nos basamos en Tena (2009b, 2010a, 2010b, 2010c).

sancionar los incumplimientos. La reciprocidad fuerte (strong reciprocity), propuesta desde la evidencia experimental por Bowles y Gintis, se refiere a la motivación de cooperar con otros en forma condicional y además de incurrir de forma incondicional o altruista en costos para sancionar tanto las motivaciones no cooperativas como las conductas no cooperativas de los free-riders. El altruismo incondicional motiva a los individuos a favorecer los intereses y preferencias de los demás, independientemente de que éstos actúen o no en forma recíproca. En torno al altruismo, se distingue además, el altruismo perfecto, que se sustenta en la creencia de la igualdad entre los hombres, la solidaridad, referida a actuar de forma altruista para beneficiar a un grupo específico y la aversión a la inequidad, que dice relación con favorecer a los más desposeídos con el fin de lograr una distribución más igualitaria de los bienes.

Finalmente, el egoísmo, una de las fuentes motivacionales de más antiguo linaje en la teoría social,<sup>139</sup> considera que sólo el bienestar propio en la función de utilidad del agente. La teoría de la elección racional ha explicado teóricamente de forma satisfactoria por qué es racional para un individuo que busca el interés propio cooperar con otros, siempre y cuando, y sobre todo cuando los juegos son iterados, los otros también cooperen. Esta cooperación condicional fue analizada por Robert Goodin (1992) como la *Golden Rule*: el principio de reciprocidad según el cual un individuo cooperará si tiene la expectativa de que los otros también lo harán, tiene a la base la máxima “tratar a los demás como nos gustaría que los otros nos trataran a nosotros”. Este principio mínimo de moralidad política, de respetar las reglas, de deber de *fair play*, de equidad en el reparto de costos y beneficios, tiene aplicación en las relaciones de intercambio y también en la generación de bienes públicos, pues los individuos tienen la expectativa que si cooperan con los otros, estos “pagarán con la misma moneda” y cooperarán con él y así accederán a beneficios cuando lo requieran. Quienes siguen la *Golden Rule*, se encuentran motivados para cooperar pues tienen un sentido moral mínimo o de base que les permite distinguir cuál es la acción correcta que los otros requieren de ese individuo.

Hasta aquí hemos ilustrado sobre las virtudes cívicas que podrían orientar a los agentes a cumplir con sus principales y además hemos definido las virtudes cívicas como motivaciones públicamente orientadas y en complemento, hemos identificado motivaciones que tienen esta cualidad. Dicho esto, ahora analizamos la cuestión referida a si efectivamente

---

<sup>139</sup> Sobre la genealogía del egoísmo o interés propio, ver Hirschman (1999) y Mansbridge (1990).

las virtudes cívicas son una solución frente al oportunismo del agente. En lo que sigue, presentamos dos limitaciones de las virtudes cívicas que reducen su potencial para orientar la acción de los agentes hacia el cuidado de los intereses de su principal, que para el caso de las relaciones principal-agente multinivel antes analizadas, finalmente se trata de generar bienestar público como expresión del interés del ciudadano como primer principal. Esas limitaciones se refieren a la condicionalidad de la cooperación de los agentes y la debilidad de voluntad de éstos. A continuación, analizamos cada una de estas limitaciones.

**a) La condicionalidad de la cooperación de los agentes.**

El agente se enfrenta frente a dos elecciones: cooperar o no cooperar con su principal, es decir, cumplir o cumplir con la obligación contractual expresada en la realización de tareas que le han encomendado. Además, el agente puede considerar que la cooperación con su principal en una relación de agencia multinivel en una burocracia que implementa políticas públicas en la cual, como antes señalamos, él es el último agente, contribuye a nivel agregado a la formación de un bien público que es la confianza de los ciudadanos hacia los políticos, que son el primer agente en las relaciones de agencia multinivel.

Aquí proponemos que la confianza política como bien público se forma también si una cantidad suficiente de agentes cumple con sus respectivos principales. Por ejemplo, y en el marco de nuestro análisis y como ya adelantamos, si cada agente cumple con su principal realiza sus tareas referidas a la implementación de la política pública y en específico de un programa de desarrollo social que beneficia a ciudadanos. En la implementación de este programa social, el último agente tiene un contacto directo con la ciudadanía, pues supongamos que tiene reuniones con los beneficiarios del programa, los mantiene informados y en general, los implica en su desarrollo. El último agente cumple los compromisos con su principal, con su jefe, lo que implica que el programa de desarrollo social logra los resultados esperados y los ciudadanos tienen los beneficios que demandan. Si esto ocurre así, los ciudadanos evalúan positivamente no sólo la gestión del último agente, sino, y también, y esto es lo relevante, de su primer agente, que es el político al cual consideran el responsable político de la implementación del programa de política pública y de la representación de sus intereses.

En consecuencia, si en variadas relaciones principal-agente multinivel que operan programas de la política pública los ciudadanos como beneficiarios se muestran conformes

con la gestión del último y del primer agente, confiarán en el político como su primer agente y se producirá el bien público, la confianza política, gracias a la cooperación de cada uno de los últimos agentes. Este bien público del que se puede beneficiar una comunidad política, pues favorece el consentimiento político y el capital social, también aporta al interés privado de los últimos agentes de las jerarquías de delegaciones principal-agente en las burocracias, ya que si existe confianza política, los programas de política pública que han tenido éxito tendrán continuidad y ello permite que los contratos de los últimos agentes sean renovados, contando así con una fuente de empleo permanente.

Cada agente podría tener oportunidades, dada la asimetría de información que juega en su favor, para defraudar a su agente, pero podría no hacerlo si considera que esto no contribuye a la generación del bien público antes mencionado y que el valora positivamente. Este agente tiene además la creencia de que la formación de este bien público depende de la cooperación de otros agentes, sobre todo de los otros últimos agentes que están insertos en otras relaciones principal-agente multinivel que implementan otros programas de la política pública. El comportamiento cooperativo de cada uno de los agentes de las diversas relaciones de agencia multinivel es observable por los otros. En esta lógica de la situación, la producción del bien público dependerá de la decisión de cooperar del agente cuya virtud cívica se traduce en una motivación públicamente orientada que se manifiesta en la cooperación.

De Francisco (2012) señala que la virtud que favorece al autodomínio respecto a los deseos y emociones es un bien valioso que aporta al *buen* gobierno y a la *buena* sociedad al generar condiciones para que exista *buena* ciudadanía, esto es, ciudadanos implicados en la *vita activa civilis*. No obstante, es un recurso relativamente escaso y además, frágil, pues un ciudadano inserto en interacciones que suponen un dilema social, al darse cuenta de que otro(s) no responden recíprocamente a su comportamiento cooperativo, puede optar también por desviarse del cumplimiento y actuar de forma oportunista y en consecuencia, el bien público no será provisto.

Esto en todo caso, finalmente ello dependerá del tipo de agente virtuoso que esté implicado en la provisión del bien público y para analizar este punto, nos basamos en la propuesta realizada por Herreros (2000, 2002b, 2007c), quien contrasta dos concepciones de virtud cívica, la del virtuoso incondicional y la del virtuoso condicional. La primera es la concepción del virtuoso kantiano, según la cual un ciudadano debe ser virtuoso, procurando el



bien común, independientemente de lo que hagan los demás. La segunda es referida al virtuoso tocquevilliano, quien lo será siempre que lo otros también lo sean. Recordemos, según los antecedentes presentados, que para Kant el ciudadano virtuoso realiza las acciones correctas por las razones correctas de forma incondicional. Así, el ciudadano virtuoso será honrado, leal, veraz y moderado sin esperar contraprestación e incluso asumiendo los costos que esto implica si los otros no son virtuosos en correspondencia, pues sigue el imperativo categórico de actuar de manera que la acción contribuya al máximo bien de los demás (de la especie humana en su sentido original).

Diremos, según la tipología de fuentes motivacionales antes presentada, que la motivación virtuosa públicamente orientada en Kant, es el altruismo perfecto o el altruismo puro: busca el bienestar general, es incondicional, es indiferente a las preferencias de los otros e implica la disposición a asumir costos por la promoción del bien común aunque esto implique no recibir beneficios. Se trataría de una motivación altruista fundada en el compromiso, según la distinción ofrecida por Sen (1986), esto es, una motivación para la acción basada en el deber, en sentido de obligación no consecuencialista, que si se expresa en una elección puede reportar un bienestar personal menor a otra elección disponible y por ello, contribuye al bienestar social al proveer bienes públicos.

En cambio, en la concepción del virtuoso de Tocqueville, la motivación públicamente orientada, postulamos, no es el egoísmo encarnado en el *Homo Oeconomicus* el sentido dado por la economía neoclásica<sup>140</sup>, si no un egoísmo sui generis que se acerca más al seguidor de la *golden rule* propuesta por Goodin y, en este marco, de acuerdo a la propuesta de Tocqueville, no se produce necesariamente una ruptura entre bien privado y bien público. Como dijimos, el virtuoso tocquevilliano busca el interés propio bien entendido, aquel que si bien es condicional, pues es sensible al concurso de la cooperación de los otros, no es cortoplacista, pues puede, gracias a su auto-control y a la capacidad para posponer las gratificaciones, suspender el logro de beneficios de corto plazo, pues el cooperar con otros en busca del bien común es racional porque la cooperación le permite lograr beneficios propios en el largo plazo (Elster, 2009).

---

<sup>140</sup> Para una caracterización del *Homo Oeconomicus*, ver Ovejero (2002, 2008) y Mantzavinos (2003).

Vemos, pues, una continuidad entre el interés propio y el bien común, ambos buscados con perspectiva de largo plazo. En palabras de Tocqueville: “(...) cuando han descubierto uno de sus puntos en que el interés particular viene a coincidir con el interés general y a confundirse con él, se apresuran a sacarlo a la luz; poco a poco se van multiplicando acciones semejantes. Lo que no era más que una observación aislada se convierte en doctrina general, y al final se cree percibir que el hombre al servir a sus semejantes se sirve a sí mismo, y que su propio interés consiste en hacer el bien” (Tocqueville, 1993:107).

A través de esta alquimia, el egoísta ilustrado o cultivado desarrolla sus virtudes cívicas: “La doctrina del interés bien entendido no provoca devociones extremadas; pero cada día sugiere pequeños sacrificios. Por sí sola no es capaz de hacer virtuoso a un hombre, pero sí de formar gran número de ciudadanos ordenados, sobrios, moderados, previsores, dueños de sí mismos” (...). Estas son las virtudes cívicas identificadas por Tocqueville, quien formula mecanismos de su formación: el egoísta ilustrado “(...) si no conduce directamente a la virtud por la voluntad, sí se acerca imperceptiblemente a través de los hábitos que inculca” (Tocqueville, 1993: 108-109). Tocqueville destaca el despliegue del emprendimiento para el bienestar propio en los asuntos públicos: “Dado que dirige hacia el único estudio del bienestar todos los esfuerzos de su inteligencia, no tarda en descollar en él: sabe admirablemente sacar partido de la naturaleza y de los hombres para producir riqueza: comprende maravillosamente el arte de hacer contribuir a la sociedad a la prosperidad de cada uno de sus miembros, y el de extraer del egoísmo individual la felicidad de todos” (Tocqueville, 1993: 352).

Defiende, frente a la búsqueda cortoplacista del interés propio, la relevancia de la búsqueda interés en el largo plazo pues esta permite generar resultados cooperativos sostenidos, equilibrios en los que las partes tienen ganancias: “En vano se objetará que el interés bien entendido del pueblo es el de cuidar de la fortuna de los ricos, pues de otro modo no tardaría él mismo en resentirse. Pero el interés de los reyes ¿acaso no es el de hacer felices a sus súbditos, y el de los nobles saber abrir adecuadamente sus filas? Si el interés lejano pudiese prevalecer sobre las pasiones y las necesidades del momento, jamás habría existido soberanos tiránicos ni aristocracia exclusiva” (Tocqueville, 1993:198).

El patriotismo reflexivo puede concebirse así como una expresión del interés propio bien entendido. Sobre el *amor instintivo* a la patria Tocqueville señala: “Cuando los pueblos aún son sencillos de costumbres y firmes en sus creencias: cuando la sociedad descansa

dulcemente sobre un orden de cosas antiguo, cuya legitimidad no se discute en absoluto, se ve reinar ese amor instintivo a la patria”, y frente a éste contraponen el patriotismo reflexivo: “Pero hay otro más racional: menos generoso, menos ardiente quizá, pero más fecundo y más duradero (...) Si un hombre comprende la influencia que el bienestar del país tiene sobre el suyo propio (...), se interesa por la prosperidad de su país, en primer lugar como una cosa que le es útil, y después como obra suya (...) Hay que marchar, pues, hacia adelante y apresurarse a hacer que el pueblo vea como una sola cosa el interés individual y el interés del país (...)” ¿Cuál es la razón que induce a todos interesarse en los asuntos de la población, de su cantón y del Estado entero como en los suyos propios? Es que cada uno en su esfera toma parte activa en el gobierno de la sociedad. El hombre del pueblo, en los Estados Unidos, ha comprendido la influencia que ejerce la prosperidad general sobre su felicidad (...) Además, se ha acostumbrado a mirar esa prosperidad como obra suya. En la fortuna pública ve, pues la suya propia, y trabaja en bien del Estado no sólo por deber o por orgullo (...) (Tocqueville, 1993:222-223).

En torno a la virtud como búsqueda del interés propio bien entendido, la búsqueda del bienestar común para lograr el beneficio personal toma la forma de cooperación condicional como contribución para la provisión de un bien público: “(...) en los Estados Unidos cada ciudadano encuentra una especie de interés personal en que todos obedezcan la ley, pues el que hoy no forme parte de la mayoría quizá mañana se halle entre sus filas (...) Así, pues, por enojosa que sea la ley el habitante de los Estados Unidos se somete gustosamente a ella, no como obra de la mayoría, sino como la suya propia: viene a considerarla como un contrato del cual es él una de las partes” (Tocqueville, 1993:227).

La cooperación condicional supone conocimiento mutuo de las preferencias y acciones de la partes. Tocqueville (1993:93) lo presenta de la siguiente forma: “(...) cuando se trata de la ordenación, por los hombres que lo habitan, de los asuntos particulares de un distrito los mismos individuos están siempre en contacto, por lo que puede afirmarse que se ven obligados a conocerse y a complacerse”. El mutuo conocimiento hace posible la mutua observación entre las partes, lo que genera y refuerza las obligaciones de reciprocidad. Así, la cooperación condicionada a la cooperación recíproca de los otros se constituye en virtud: “Los sentimientos y las ideas no se renuevan, el corazón no se engrandece, ni el espíritu

humano se desarrolla, sino por la acción recíproca de unos hombres sobre otros” (Tocqueville, 1993:98).

Analizando el problema de la incondicionalidad de los comportamientos derivados de motivaciones públicamente orientadas, diremos que, en términos de la teoría de juegos, en el primer caso, el de Kant, nos encontramos, siguiendo las distinciones establecidas por Aguiar (1991), en la estructura de situación de un juego de compromiso: la primera preferencia del jugador, en nuestro caso del agente virtuoso, es cooperar independientemente de la preferencia de los otros. Se trata de un cooperador incondicional para el cual son irrelevantes las expectativas sobre las preferencias de los otros últimos agentes insertos en las otras relaciones principal-agente multinivel. En el segundo caso, el virtuoso de Tocqueville tiene un orden de preferencias de un juego de seguridad, es un cooperador condicional y lo es porque tienen la expectativa, la confianza, de que los otros también lo serán. Un agente virtuoso en el primer sentido siempre lo será y los será por razones deontológicas y no instrumentales. Siempre cumplirá sus compromisos y es más, así se eliminarían los problemas de selección adversa y riesgo moral. En los términos planteados por Elster (1991: 51-52), un virtuoso kantiano enfrentado al dilema de cooperar o no cooperar en una acción colectiva se pregunta “¿Pero qué ocurriría si todos hicieran lo mismo?” y guiado por el sentido del deber hará lo que queremos o lo que sería mejor que hicieran todos los implicados en la acción colectiva. Este agente siempre cumplirá, tendrá buena reputación y será confiable y, a nivel agregado, se proveerá el bien público, ya que la estrategia dominante es cooperar y en consecuencia, el equilibrio del juego es la cooperación.

El problema para la virtud cívica como vía para favorecer el cumplimiento de compromisos de los agentes se presenta al considerar la versión de virtud cívica que se desprende de la obra del pensador francés. El virtuoso necesita tener la seguridad de que los demás también lo serán. Si es un cooperador condicional su primera preferencia es cooperar, basada en la expectativa de los otros también lo hará y luego, dado que puede observar las estrategias de los otros jugadores y el juego es repetido, reciprocará utilizando *tit-for-tat* de acuerdo a la estrategia de los otros jugadores. Por ello, si en una población de agentes hay algunos que actúan en forma oportunista y estos comportamientos son de conocimiento común, el agente virtuoso puede, para no hacer de “primo”, dejar de guiarse orientado hacia el bien común concebido como bien público y, por ello, actuar también en forma oportunista,

no cooperando ni con su principal ni en la provisión del bien público y si esta es la decisión de un número suficiente de agentes al observar la conducta cooperativa de los otros, la opción será no cooperar y el bien público no será suministrado.

Una solución frente a este problema es propuesta por Herreros (2007c) y se refiere a que si el tamaño de una comunidad política es pequeño y las interacciones entre sus integrantes son repetidas, la importancia que cada uno de ellos otorga a la reputación, tal como la hemos definido en el segundo capítulo, hace que tengan incentivos en optar por cooperar con los otros, pues así construyen una reputación de cooperadores. Por el contrario, cuando los individuos no se conocen entre sí, es decir, no tienen suficiente información sobre el *tipo* de los otros, la cooperación condicional puede ser explotada por los *free-riders*. Los cooperadores condicionales así contribuyen en base a la cooperación a la generación de bienes públicos que favorezca a la polis que es, por ello, concebida como una empresa cooperativa sostenida que toma la forma de un juego de seguridad (Dagger, 1997).

En el marco de nuestro análisis, un agente cooperador condicional tendrá incentivos para cooperar si es conocido por otros agentes que se desempeñan en otras relaciones principal-agente multinivel, ya que considera como un activo la creencia que los otros tienen sobre su *tipo* y la información sobre su conducta cooperativa es de conocimiento común, es pública, y esto le traerá réditos futuros. Aquí se requiere como condición mínima la ya antes señalada densidad de las redes de vínculos entre los individuos o alguna estructura de red que facilite la circulación de información sobre el comportamiento de los individuos y como otras condiciones, las identificadas por Dagger (1997), que se refieren a características de la comunidad que hacen posible la reciprocidad: tamaño pequeño (en la lógica propuesta por Herreros), estabilidad en las relaciones, igualdad de influencia y poder y la comunicación.

#### **b) La debilidad de la voluntad de los agentes.**

La segunda limitación de la virtud cívica como vía para favorecer el cumplimiento de los agentes se refiere que un agente, teniendo la motivación de orientar su acción hacia el bienestar público puede finalmente no hacerlo debido a su debilidad de voluntad. Para analizar este punto, primero definiremos qué se entiende por debilidad de voluntad y luego establecernos la relación entre motivación, debilidad de voluntad y acción. Comencemos en este empeño considerando la racionalidad de la acción humana en el sentido propuesto por

Mosterín (1987) como aquella que se predica de nuestras creencias (en donde creemos que  $X$  y estamos justificados en creer que  $X$ ), de nuestras decisiones y de nuestras acciones (en donde para ambas es necesario tener conciencia de los fines -fines que se configuran desde deseos conscientemente y explícitamente perseguidos- y de los medios necesarios para conseguir los fines y además, existe concordancia entre los medios que se despliegan para conseguir los fines).<sup>141</sup>

En este marco, una acción (caracterizada recién además como racional) es aquella que es consciente y voluntariamente realizada por un individuo para conseguir, dada su intención de ello, que un evento (propio) suceda, es decir que, como consecuencia de la acción, se genere un cambio en la propiedad, relación o situación de una cosa o sistema<sup>142</sup>. Esta intención es aceptada y asumida por el individuo y se refiere a la producción de un evento presente o futuro, en donde el individuo ha considerado y además ha decidido producir el evento y tiene también la creencia, desde la base informativa disponible, de que producto de la acción ocurrirá el evento.

En complemento a lo anterior, la acción, según lo antes señalado, que está orientada a generar un evento para conseguir un fin será racional si se elige el mejor curso de acción, considerando las creencias (sobre los estados del mundo en que se produce la acción –creencias sobre los otros, sobre los medios, ambos referidos a las restricciones o constricciones que configuran la lógica de la situación, y sobre los resultados de la elección), las preferencias y las estrategias (Domènech, 1991; Elster, 2003).

Pues bien, en este marco de acción racional puede no producirse la coherencia entre deseos, creencia y acción. Si esto así, se presenta el problema de la racionalidad imperfecta que puede tener como expresiones las preferencias temporales inconsistentes y los cambios endógenos de preferencias –por ejemplo, en el caso en el que las creencias y preferencias son moldeadas por las constricciones que restringen el conjunto de oportunidad del individuo– (Domènech, 1991; Elster, 1997b, 2002a, 2006a). En el caso de la primera expresión de

---

<sup>141</sup> En esta concepción de la racionalidad incluimos la racionalidad creencial, aquella que se predica de las creencias, y la racionalidad práctica, aquella que se predica de las decisiones y acciones. La racionalidad práctica supone la creencial: la segunda es una parte de la primera. A partir de nuestras creencias sobre el mundo desde las cuales determinamos nuestras fines y los medios para alcanzarlos y juzgamos la adecuación de los medios a los fines.

<sup>142</sup> “Una acción es una entidad abstracta formada por una agente  $x$  y un evento  $\phi$ , tales que  $x$  tiene la intención de que  $\phi$  y, mediante su interferencia, consigue que  $\phi$ ” (Mosterín, 1987: 145).

racionalidad imperfecta, frente a la concepción normativa según la cual el actor racional tiene preferencias congruentes y completas desde cualquier punto en el tiempo, puede producirse endógenamente un cambio temporal del preferencias: un individuo puede tener en un momento del tiempo una preferencia de segundo orden referida, por ejemplo, a posponer una preferencia de primer orden de actuar guiado por el interés propio de obtener beneficios en el corto plazo, aunque esto implique internalizar para él y para otros individuos costos en el largo plazo.

Se trata de un problema intrapersonal de decisión de un individuo entre dos preferencias contrapuestas, por ejemplo, unas de corto plazo como fumar y gastar y otras de largo plazo como dejar de fumar y ahorrar, en la que las primeras representan una pequeña recompensa en el presente y las segundas, una recompensa mayor en el futuro. Esta incoherencia entre el proceso de deliberación y la decisión no necesariamente se produce en torno a preferencias situadas como temporalmente distantes. Como señala Elster (2000: 161) “Así mismo, el tiempo no tiene porqué intervenir en absoluto: *X* podría ser el beneficio para mi vecino e *Y* alguna ganancia para mí o viceversa”. En cualquier caso, el individuo puede tener el propósito, la intención consciente y explícita de generar un evento, puede considerar actuar buscando su beneficio en el largo plazo, pero finalmente no hacerlo debido a su *debilidad de voluntad*.

Para Elster (2000: 160) la debilidad de voluntad consiste en “actuar en contra de nuestro buen juicio, al hacer aquello que, bien considerado, sabemos que no debemos hacer”. La expresión formal de la debilidad de voluntad es: “(1) Existe el criterio *prima facie* de que *X* es bueno. (2) Existe el criterio *prima facie* de que *Y* es bueno. (3) Existe el criterio, tras considerarlo bien, de que *X* es el mejor. (4) Está el hecho de que elige *Y*” (Elster, 2000: 160). El individuo debe elegir entre el deseo *X* y el deseo *Y*, tiene razones para optar por una u otra, considera más importantes las razones para optar por *X*, cree que *X* e *Y* son incompatibles y finalmente prefiere *Y* (Elster, 1997a, 2001) ¿Por qué ocurre esto? A continuación presentamos tres respuestas, una propuesta en la clásica y seminal obra de Aristóteles y otras dos formuladas desde la filosofía analítica contemporánea por Donald Davidson y John Searle.

El problema sobre el hecho de quien actúa en contra de su propio mejor juicio ya fue abordado por Aristóteles. La incontinencia, la *akráteia* o *akrasía*, es propia de los hombres que no pueden tener un control, un autodomínio sobre sí mismos y lo son debido a la

ignorancia que les afecta en el tiempo en que es un *akratés*, un débil de voluntad: “Sobre cómo se disipa la ignorancia y el incontinente se torna de nuevo dueño del conocimiento, la explicación es la misma que para aquel que está borracho o dormido (...) Y puesto que la última premisa es una opinión sobre un objeto de los sentidos y es determinante de la acción, el incontinente o bien la tiene mientras está sumido en la pasión, o la tiene en el sentido en que “tenerla” no equivalía a “conocer”, sino a recitar, como un beodo los hexágonos de Empédocles (...) Y, claro, tampoco el incontinente es como el que conoce y ejercita el conocimiento, sino como aquel que duerme o está ebrio” (Aristóteles, 2004: 210, 224). El incontinente, actúa en contra de su propia elección, abandona momentáneamente su elección o la conclusión producto de la deliberación, “pues por la incontinencia uno hace lo contrario de lo que piensa” (Aristóteles, 2004: 206). Aun teniendo el conocimiento y la justa razón, el juicio respecto de ella es distorsionado por la pasión.

En este sentido, en la concepción aristotélica la debilidad de voluntad es producto de las pasiones. Según Elster (2002a), en la *akrasía* aristotélica la pasión causa una distorsión cognitiva, anulando en el individuo la conciencia sobre las consecuencias de sus actos, al desplazar en la deliberación otras consideraciones: “No es que yo no conozca las consecuencias o que tenga falsas creencias sobre ellas: simplemente ocurre que, cuando actúo, no soy capaz de hacerlas prevalecer en mi mente” (Elster, 2002a:23). Aquí, el filósofo noruego expone acertadamente la siguiente cita de Aristóteles: “Además, les es posible a los hombres “tener conocimiento” en un sentido diferente a los recién señalados, ya que en el propio tenerlo y no utilizarlo vemos que la disposición es diferente, de manera que un hombre puede, en cierto sentido, tenerlo y no tenerlo: así el que duerme, el que está loco y el borracho. Pero es más, en esta disposición están los que se encuentran sumidos en las pasiones: los accesos de ira y deseo sexual –y algunas cosas de este género– alteran manifiestamente incluso el cuerpo, y a algunos les causan ataques de locura. Evidentemente, pues, hay que decir que los incontinentes se encuentran en un estado similar al de éstos” (Aristóteles, 2004: 208-209).

Una interpretación de actuar aun teniendo el conocimiento es que quien actúa así lo hace afectado por la ignorancia, no en el sentido de no saber lo que le conviene, que no sería actuar *por ignorancia*, sino en el sentido de que ignora las circunstancias en que se produce la acción que va en contra de su mejor juicio, esto es, actúa *en ignorancia*: “Parece que es



diferente obrar *por ignorancia* que obrar *en ignorancia*, igual que el que se emborracha o se irrita no parece que obre por ignorancia, sino por una de las razones ya señaladas: obra sin ser consciente, sí, pero lo hace *en ignorancia* (...) no es la ignorancia que se da en la elección la responsable del acto involuntario (...) sino la que se refiere a los actos particulares, es decir, la ignorancia de las circunstancias en las que se produce” (Aristóteles, 2004: 97).

En la concepción de agencia de Aristóteles el individuo delibera, decide y actúa: “El objetivo de la deliberación y de la elección son el mismo, sólo que ya ha sido determinado previamente lo que se elige, puesto que aquello que se elige es lo que ha sido seleccionado como consecuencia de la deliberación (...) Entonces, si el objeto de la elección es lo que se decide previamente y a lo que se tiende de entre las cosas que dependen de nosotros, también la elección sería una tendencia deliberativa a cosas que dependen de nosotros. Pues tras decidir como consecuencia de la deliberación, tenemos deseos conforme a ésta” (Aristóteles, 2004: 104). Como consecuencia de la deliberación, el hombre bueno, el virtuoso, elige voluntariamente el bien: “(...) el deseo, ya se ha dicho que pertenece al fin, aunque unos opinan que pertenece a lo bueno y otros a lo que parece bueno. Pero a quienes dicen que el bien es lo que se desea les viene a resultar la conclusión de que no es deseable aquello que desea quien no elige rectamente (pues si es deseable, también es bueno, pero si es de otra manera, sería malo) (...) Y claro, como el fin es objeto del deseo, y, en cambio, las cosas que conducen al fin son objeto de deliberación y elección, las acciones referentes a éstos se dan conforme a elección y son voluntarias. Y las actividades de las virtudes se dan en éstas; por consiguiente, también la virtud depende de nosotros; e igualmente el vicio (...) Y si el no obrar, cuando es bueno, depende de nosotros, también depende de nosotros el obrar cuando es malo. Y si depende de nosotros realizar buenas y malas acciones, e igualmente el no realizarlas (y esto era el ser buenos o malos), entonces dependerá de nosotros el ser virtuosos o viciosos” (Aristóteles, 2004: 105-106).

En este marco, la virtud y el vicio son voluntarios, esto es, producto de una deliberación y elección: “(...) la virtud es cosa voluntaria porque el hombre virtuoso realiza voluntariamente las demás acciones, no menos voluntario sería también el vicio (...) Pues bien, si tal como se viene diciendo, las virtudes son voluntarias (...) también los vicios serían voluntarios, pues se producen en forma semejante” (Aristóteles, 2004: 109). Y el hombre incontinente, el débil de la voluntad, al actuar en contra de su mejor razón, no es

vicioso, pues actuando *en ignorancia*, no actúa voluntariamente: “abandona el principio por pasión contra la recta razón, al cual domina la pasión al punto de que no obra conforme a la recta razón (...)” (Aristóteles, 2004: 109).

Siguiendo con este razonamiento, la ignorancia referida a actuar *en ignorancia* se refiere entonces no a desconocer la recta razón, sino a desconocer las circunstancias que opera la elección del incontinente ¿Cómo entender más específicamente esta ignorancia? La interpretación Davidson (1995: 49-50) es que, dado el silogismo práctico de Aristóteles que describe la acción intencional, esto es: a)  $x$  desea  $y$  por ello, da un valor positivo a  $y$ ; b)  $x$  cree la acción  $z$ , que puede realizar, producirá  $y$ ; c) en conclusión,  $x$  hace  $z$ , la acción incontinente contradice el silogismo práctico. La explicación es que si la capacidad de razonar del agente debido a las pasiones está distorsionada, finalmente no apreció en plenitud que su acción  $t$  (que no es  $z$ ) es indeseable o no se corresponde con el deseo y el juicio que en  $a$ ) valor un valor positivo a  $y$ , y además no se corresponde con la creencia indicada en  $b$ ).

La interpretación de Domènech (1989) en el marco de su análisis de la *tangente ática* (virtud, felicidad, libertad) es la siguiente: “Supongamos que tengo un conjunto  $A$  de razones, las cuales, tomadas en su globalidad, recomiendan realizar la acción  $p$ . Supongamos también que tengo una o más razones, incluidas como subconjunto  $B$  en  $A$ , las cuales, si sólo a ellas consideramos, llevan a rechazar  $p$ . Pues bien: soy akrático en sentido platónico –y aristotélico– si no realizo  $p$ , es decir, si atiendo a razones que son, ciertamente razones (las pertenecientes a  $B$ ), pero que no son todas las razones que dispongo. Al actuar rechazando  $p$  (violando, esto es, el silogismo práctico), no ignoro que “mi mejor juicio” favorece a  $p$ : *lo que ignoro son los mecanismos causales* que dentro de mí –y a trasmano de mis intenciones– actúan para impedir mi voluntad de llevar a cabo  $p$ ” (Domènech, 1989: 85-86).

El actuar *en ignorancia*, es finalmente ignorancia de sí mismo, *amathía*, ignorancia sobre cuáles son los mecanismos causales que operan en su proceso de deliberación, obstaculizan su voluntad y le conducen a actuar en contra de su mejor juicio. El *akratés* adolece de lo que posee el *enkratés*: de *sophía*, de sabiduría, en el sentido platónico expresada en el autoconocimiento, pero si podría lograr *phrónesis*, prudencia, sabiduría moral práctico-

concreta que le permita darse cuenta de su debilidad de voluntad y de su actuar *en ignorancia* y no obstante ello, actuar según su mejor juicio.<sup>143</sup>

Desde la filosofía de la mente desarrollada por los filósofos analíticos Donald Davidson y John Searle disponemos de dos perspectivas sobre el fenómeno de la debilidad de voluntad que a continuación esbozamos. En su célebre ensayo *¿Cómo es posible la debilidad de voluntad?* Davidson (1995: 38) caracteriza una acción que expresa debilidad de voluntad desde la siguiente forma lógica: “Al hacer *x* una agente actúa de manera incontinente si y sólo si: (a) el agente *x* intencionalmente; (b) el agente cree que una hay una acción alternativa y que le es asequible; y (c) el agente juzga que, hechas todas las consideraciones, sería mejor hacer y qué hacer *x*”. La interrogante es, en consecuencia, ¿cómo es posible que un individuo, haciendo todas las consideraciones, defina un curso de acción y sin embargo, actúa en contra de su propio mejor juicio?

La respuesta de Davidson es que la debilidad de voluntad es una expresión de irracionalidad, una deriva irracional: “¿Cuál es la falta de la incontinencia? Como es claro ahora, el *ákrates* no sostiene creencias lógicamente contradictorias ni su falla es, necesariamente, una falla moral. Lo que está mal es que el hombre incontinente actúa y juzga irracionalmente, pues esto, seguramente, es lo que debemos decir de un hombre que va en contra de su propio mejor juicio (...) cuál es la razón del agente para hacer *a* cuando cree que sería mejor, hechas todas las consideraciones, hacer otra cosa, entonces debe ser: para esto,

---

<sup>143</sup> Si esto es posible, puede actuar en favor de su propio juicio a pesar de ser débil de voluntad. Como señala Elster (1997b, 2000) puede autoimponerse voluntariamente constricciones externas para forzar el autocontrol. En el marco del enfoque aristotélico de la debilidad de voluntad producto de las pasiones, puede considerar la pasión como una razón para autorrestringirse. Al decir de Elster (2002a: 21): “Cuando actuamos guiados por pasiones, éstas nos pueden desviar de los planes formulados en un momento más desapasionado. Conocer la existencia de esta propensión nos crea un incentivo para autorrestringirnos, para mantenernos fieles a nuestros proyectos”. Así, para afrontar la debilidad de voluntad como deriva irracional el individuo, puede, siguiendo la analogía de Ulises, sabiéndose débil de voluntad, pedir que lo aten al mástil y que tapen su oídos de cera, a fin de no sucumbir ante el canto de las sirenas. Para ello, puede establecer estrategias de compromiso previo, “En el momento t1, un individuo desea hacer A en el momento t2, pero anticipa que cuando llegue a t2, puede hacer, o hará B, a menos que esté impedido de hacerlo” (Elster, 2002a: 20). Una de las estrategias es la manipulación del conjunto factible. Se trata de modificar el conjunto de oportunidad, en específico, eliminado algunas opciones, reduciendo el conjunto factible, a fin de modelar sus preferencias y de esta forma recuperar por esta vía su autonomía. Las vías para la manipulación del conjunto factible son la restricción del conjunto de acciones físicamente posibles y el cambio de la estructura de recompensas por apuestas públicas indirectas. Otras estrategias son la manipulación del carácter propio (a través del fortalecimiento de la fuerza de voluntad o el cambio de la estructura de preferencias), la manipulación de información (desde el cambio en el sistema de creencias y el evitar la exposición a determinadas señales) y la manipulación por una predisposición del espacio interior (valiéndose para ello de apuestas privadas indirectas y de la planificación congruente) (Elster, 1997b).

el agente no tiene ninguna razón (...) en el caso de la incontinencia, el intento de encontrar la razón en la conducta está necesariamente sujeto a cierta frustración. Lo que la incontinencia tiene de especial es que el actor no puede entenderse a sí mismo: él reconoce, en su propia conducta intencional, algo esencialmente irracional” (Davidson, 1995: 61-62).

Para Davidson el individuo incontinente no se entiende a sí mismo, se confunde, pero ¿cómo es esto posible? El hombre continente “realiza la acción que se juzga que es la mejor opción con base en todas las razones pertinentes disponibles” (Davidson, 1995: 61). Si, considerando todas las razones,  $r$  evalúa que es mejor hacer  $a$ , en consecuencia, hace  $a$ , el agente es continente, y la acción es intencional y racional. El incontinente no puede proceder de esta forma. Realiza una acción  $a$  atendiendo a una razón  $r'$ , que forma parte de un conjunto de razones  $r$  que le indican realizar la acción  $b$  ( $b$  es una mejor alternativa que  $a$  y siendo  $a$  y  $b$  alternativas disponibles para el incontinente). La razón y la causa de realizar la acción  $a$  es  $r'$ , esto queda establecido. No obstante, el incontinente no tiene ninguna razón para atender a  $r'$  frente a  $r$ . “(...) cómo es posible que un hombre juzgue que  $a$  es mejor que  $b$  sobre la base de  $r$  y, sin embargo, no juzgue que  $a$  es mejor que  $b$  cuando  $r$  es la suma de todo lo que le parece pertinente? (...) Claro está que tiene una razón para hacer  $a$ ; lo que le falta es una razón para no dejar que prevalezca su mejor razón para no hacer  $a$ ” (Davidson, 1995: 59, 61).

El incontinente tiene razones contrapuestas que se derivan de dos silogismos o razonamientos prácticos y el proceso de deliberación que considera todas las razones considera las correspondientes a los dos silogismos. Para cada una de ellas, como antes se señaló, hay una primera premisa que expresa un deseo  $x$ , la segunda expresa una creencia y sobre cómo satisfacer el deseo  $x$  y la conclusión lógica de las premisas anteriores es una acción  $z$ , donde el agente tiene una actitud favorable hacia la acción  $z$ , pues tiene la creencia y de que  $z$  satisficará  $x$  y además,  $r$  es constituida por la actitud favorable señalada y  $r$  es la razón de  $z$  y también su causa  $x$  e  $y$  hacen que  $z$  sea deseable.

El problema de la debilidad de voluntad es que las conclusiones de los dos silogismos prácticos son contradictorias. Consideremos el siguiente ejemplo de Davidson (1995: 48): “Acabo de tenderme relajadamente en la cama tras un día difícil, cuando se me ocurre que no me he lavado los dientes. La preocupación por mi salud me pide que me levante y me lave; la satisfacción sensual sugiere que olvide los dientes por una vez. Peso las alternativas a la luz de

las razones: por una parte, mis dientes están fuertes y, a mi edad, el decaimiento es lento. No importaría mucho si no me cepillara. Por otra parte, si me levanto, esto podría estropear mi calma y podría tener como resultado una mala noche de sueño. Considerándolo todo, juzgo que haría mejor quedándome en la cama. Sin embargo, mi sentimiento de que debo cepillarme los dientes es demasiado fuerte para mí; con fastidio dejo mi cama y cepillo mis dientes. Mi acto es claramente intencional, aun cuando va en contra de mi mejor juicio y es por ello incontinente”. Desde este ejemplo, identificamos los siguientes silogismos prácticos:

Tabla 1. Silogismos prácticos y debilidad de voluntad

<b>Silogismo práctico 1</b>	<b>Silogismo práctico 2</b>
Proposición 1.1: deseo descansar	Proposición 2.1: deseo seguir el precepto médico sobre mi salud dental
Proposición 1.2: quedarme en cama y no lavarme los dientes me permite descansar	Proposición 2.2: levantarme y lavarme los dientes me permite seguir el precepto médico sobre mi salud dental
Conclusión 1: es deseable quedarme en cama	Conclusión 2: es deseable levantarme y lavarme los dientes

Fuente: elaboración propia.

En este ejemplo el agente quiere más quedarse en cama de lo que quiere lavarse los dientes. Esta es entre las dos acciones deseables expresadas en la primera proposición de cada silogismo, la que prefiere. El mejor juicio del agente es quedarse en cama considerando todas sus razones: porque está cansado, porque si se levanta tendrá insomnio y porque si no se levanta y no se levanta los dientes no se producirá un daño apreciable en la dentadura. No obstante hechas todas las consideraciones el mejor juicio indica quedarse en cama, finalmente el agente actúa en contra de este mejor juicio y se levanta y se cepilla los dientes. El quedarse en la cama es deseable y no deseable según las distintas descripciones de cada silogismo práctico.

Sin embargo, al realizar un juicio comparativo entre los dos deseos, es decir, entre las dos primeras premisas de cada silogismo respecto de las cuales el agente ha realizado los juicios incondicionales (la intención de quedarse en cama y la intención de levantarse y lavarse los dientes, que son deseables, resulta finalmente que opta por la acción que no considera su mejor juicio hechas todas las consideraciones, el juicio condicional de quedarse

en cama, donde quedarse en la cama, como juicio de deseabilidad comparativo, es mejor que levantarse y lavarse los dientes hechas todas las consideraciones). La acción del agente tiene una causa intencional que es un deseo, pero es irracional porque no tiene una razón: el deseo no es la razón ajustada al mejor juicio, es decir, el juicio incondicional no concuerda con el condicional y por ello le resulta confusa desde la perspectiva de su mejor juicio. Su acción incontinente ha considerado sólo una parte de sus razones ( $r'$ ) que no son la totalidad de razones del agente ( $r$ ).

Desde la perspectiva de John Searle, la debilidad de voluntad se explica a partir de su teoría de la acción intencional. Esbozada muy brevemente, pues ya nos referimos a esto en el tercer capítulo sobre confianza, diremos que considerando estados mentales intencionales, en específico, deseos y creencias, el agente realiza un proceso de deliberación desde el cual, de acuerdo a sus razones, se forma una intención previa, producto de la cual hace que suceda una acción. Esta es la tesis de la causación intencional en la que un estado intencional causa sus condiciones de satisfacción (Searle, 1992: 91-149; 2000; 2001:66-80; 2004: 81-101).

En este marco, Searle (2000: 247) se interroga “Alguna vez, de hecho frecuentemente, sucede que uno pasa por un proceso de deliberación, toma una decisión habiendo hecho todo un conjunto de consideraciones y, con ello, se forma una intención incondicional y firme de realizar un acto; pero cuando llega el momento, no realiza el acto en cuestión. Ahora bien, si la relación entre deliberación e intención, es causal y racional o lógica, esto es: si los procesos racionales causan intenciones y si, a su vez, las intenciones causan acciones por medio de la causación intencional, entonces ¿cómo puede haber casos genuinos de debilidad de voluntad? (...) ¿Cómo puede haber casos en los que un agente se forma una intención firme, incondicional, en la que no hay nada que le impida hacer algo y, con todo, no lo hace?”

Searle señala que el fenómeno de la debilidad de la voluntad es una forma de irracionalidad bastante común y criticando a Davidson señala que aun cuando un individuo intencional y racionalmente logre que su juicio evaluativo basado en su mejor juicio prevalezca, puede, no ser continente, es decir puede ser débil de voluntad. Esta puede producirse independiente del antecedentes de la acción (sea este un juicio condicional o incondicional) porque “Hay un hiato entre los antecedentes de la acción, sean estos los que sean, y la realización efectiva acción. Esto hace posible la *akrasia* (...) El problema de la

*akrasia*, para repetirlo, es que cualquier tipo de antecedente que (...) se presente de tal manera que no entrañe trivialmente la realización de la acción, es tal que es siempre posible que cualquier acción racional completamente consciente tenga el tipo relevante de antecedente (por ejemplo, el juicio moral relevante, la intención incondicional, cualquier cosa que se quiera) y, con todo, no actúe de acuerdo con el contenido del antecedente” (Searle, 2000: 249-250).

Pero ¿cómo es esto posible? “¿Cómo es posible que un agente pueda tener creencias y deseos correctos, formarse la clase de intención correcta y, con todo, no realizar la acción?” (Searle, 2000: 22). Searle señala que entre la intención y la acción efectiva hay un hiato, este hiato es una brecha, un elemento fundamental en la teoría de la acción intencional de Searle antes esbozada: “(...) en el caso de los deseos y las intenciones, una vez que las causas están presentes, todavía no obligan al agente a actuar” (Searle, 2000: 250). Una brecha es “aquel rasgo de la intencionalidad consciente por el que los contenidos intencionales de los estados mentales no se experimentan por el agente como algo que establece condiciones causalmente suficientes para decisiones y acciones, incluso en los casos en los que la acción es parte de las condiciones de satisfacción del estado intencional” (Searle, 2000: 84). Consideramos dos brechas<sup>144</sup>: la primera, entre el proceso de deliberación entre las razones y la decisión que forma la intención previa de realizar la acción, es decir, el hacerse a la idea de hacer algo (las razones no son causalmente suficientes para generar la decisión, falta que el agente tome la decisión) y la segunda, entre la intención previa de realizar la acción y la realización efectiva de la acción (la intención previa no es causalmente suficiente para generar la acción –la intención-en-la acción–, no es posible luego de tener la intención esperar que la acción ocurra, falta que el agente realice la acción, que haga que ocurra) (Searle, 2000: 83-86).

En el proceso en el que se produce la segunda brecha, el agente tiene variados cursos de acción posibles, entre los cuales está el realizar la acción conforme a la intención y también otros alternativos que parecen atractivos aun cuando el agente haya considerado previamente el rechazarlos. En este punto, el agente selecciona de entre varias de sus razones la que será hecha efectiva por el agente para la acción, pero esa razón (que explica el porqué, la

---

<sup>144</sup> Searle distingue una tercera brecha en una dimensión temporal de la acción: en el marco de las acciones que se realizan a lo largo del tiempo, existe una brecha entre la intención-en-la acción y el realizar efectivamente hasta finalizar una acción emprendida, pues en este proceso el agente requiere continuar intentando desarrollar la acción.

justificación que el agente tiene por su acción) no siempre es sobre la cual el agente se ha hecho la intención previa. Estas razones, expresadas en deseos en conflicto, lógicamente inconsistentes pero igualmente válidos: “uno puede racionalmente querer *p* y querer que no *p*” (Searle, 2000: 128).

Lo anterior, puede ser consecuencia de que el conjunto de deseos presentes en la deliberación no está bien ordenado y por ello, los deseos como motivadores están en diferentes niveles y pueden ser inconsistentes. Pueden existir diversos deseos (lo que el agente quiere) y cada uno de ellos es el fundamento de una razón, o puede existir un deseo que es un fundamento de una razón frente a una razón independiente del deseo (lo que el agente tienen que hacer lo quiera o no), una obligación o un compromiso, que sea una razón que fundamente un deseo. En este último caso, (...) “una vez que tiene una razón para hacer algo que, por otra parte, no quiere hacer, uno ve que debe hacerlo y, *a fortiori*, que debe querer hacerlo. Y algunas veces, aunque no siempre, ese reconocimiento nos llevará a hacerlo” (Searle, 2000: 145). De forma más amplia, al considerar ambos casos, es posible comprender la debilidad de voluntad, pues “(...) incluso después de que uno ha calculado sus motivadores, las razones para la acción, tanto las que son dependientes del deseo como las que son independientes, el conjunto raramente es consistente” (Searle, 2000: 145-146), y por esta razón puede ocurrir que el juicio del agente sea “Es mejor hacer A pero estoy, voluntaria e intencionalmente, haciendo B” (Searle, 2000: 255).

Para Searle la debilidad de voluntad es consecuencia natural de la brecha y esta brecha y las brechas señaladas son una expresión de la experiencia consciente, libre y voluntaria: las razones de la acción (deseos y creencias) no son causalmente suficientes para determinar que la acción suceda, porque es necesario además que el agente las haga suceder<sup>145</sup>. Las causas no presuponen el efecto, pues el efecto no es necesario (causalmente) sino voluntario.

Hasta aquí hemos presentado las perspectivas de Aristóteles, Davidson y Searle sobre la debilidad de voluntad. Más allá de las diferencias específicas de éstas<sup>146</sup>, lo que tienen en

---

<sup>145</sup> “(...) si realmente pensase que las creencia y los deseos eran suficientes para causar la acción entonces podría sentarme tranquilamente y contemplar cómo se despliega la acción, del mismo modo que me siento y contemplo la acción que se desarrolla en una pantalla de cine. Pero no puedo hacer esto cuando participo en la toma de decisiones y en la actuación racionales” (Searle, 2000: 93).

<sup>146</sup> La debilidad de voluntad en la versión de Aristóteles puede explicar algunos casos en el que el individuo debido al afecto de las pasiones puede actuar en contra de su propio juicio: “Cuando no hago los ejercicios que me he impuesto o cuando no ahorro para la vejez, no hay por qué suponer que estoy bajo los efectos de la pasión



común y que podemos aplicar a nuestro análisis de las limitaciones de las virtudes cívicas como vía para el cumplimiento de los agentes, es que la debilidad de voluntad es un fenómeno que puede ocurrir, es voluntario y es intencional. Un agente puede estar motivado por virtudes, concebidas como motivaciones causalmente eficientes hacia la acción públicamente orientada, virtudes como las identificadas por los autores clásicos de la filosofía política, según lo antes expuesto: justicia y prudencia (Aristóteles); justicia, fortaleza, beneficencia, observancia de la fidelidad de los contratos, honestidad (Cicerón); prudencia, integridad, fidelidad, honestidad (Maquiavelo); beneficencia, benevolencia, justicia, prudencia (Adam Smith); frugalidad, moderación, disposición al compromiso, honestidad, prudencia, orden (Montesquieu); honestidad, austeridad, lealtad hacia la comunidad política (Rousseau); honradez, veracidad, moderación, lealtad (Kant); sabiduría, prudencia (Madison); valentía e inteligencia asociada al interés propio bien entendido (Tocqueville).

Un individuo puede reconocer tener motivaciones como estas y estar sinceramente comprometido con ellas pero, no obstante, por debilidad de voluntad (que no implica inmoralidad) puede no actuar conforme a ellas (Cohen, 2001<sup>147</sup>; Noguera, 2003<sup>148</sup>). Si esto

---

que provoca el olvido temporario de lo que es mejor para mí” (Elster, 1997a:55). Davidson explica casos de debilidad de voluntad en los que el actor actúa considerando un subconjunto de sus razones que no son todas sus razones y no atiende a su mejor juicio. La propuesta de Searle permite explicar los casos de debilidad de voluntad de un agente que incluso considerando todas las razones y atendiendo a su mejor juicio, formando una intención previa, en definitiva no actúa en consecuencia.

<sup>147</sup> Un individuo puede ser débil de voluntad y además no reconocer la propia inconsistencia entre sus creencias y deseos y sus acciones. Desde la forma lógica tradicional para analizar las *akrasia*: 1. A cree que debe (tras considerarlo todo) hacer X; 2. A no tiene la intención de hacer X, Cohen propone un tercer elemento: 3. A cree que el comportamiento de A no está en desacuerdo con sus propios principios. Así, alguien que adhiere sinceramente principios de igualdad puede no actuar en conformidad con esos principios pero aun así puede creer que es consistente con esos principios. Desde la forma lógica antes presentada se tiene: 1. A cree que en la igualdad; 2. A es rico (lo que significa que A no dona una importante cantidad de dinero); 3. A cree que el comportamiento de A no está en desacuerdo con sus propios principios. Al respecto Cohen (2001: 211, 212) señala: “(...) no se pregunta cómo la gente que estamos examinando puede afirmar de manera creíble que cree en la igualdad. Yo sé que creen en ella. Mi pregunta es cómo pueden pensar que no es inconsistente creer eso y a la vez que su comportamiento es intachable. No estoy preguntando cómo pueden decir, dado su comportamiento, “creo en la igualdad”, sino cómo pueden decir, a la luz de su comportamiento, “creo en la igualdad y soy fiel a ese principio en mi vida”. Si, por ejemplo, la razón que tiene A para hacer X es que cree en la igualdad y cree en la igualdad porque cree la desigualdad es injusta “(...) entonces, es difícil estar de acuerdo en que el comportamiento sigue los principios. Si odias la desigualdad porque es injusta ¿cómo puedes aceptar y acumular dinero *sin remordimientos* si esa acumulación encarna esa injusticia –un dinero, además, que podrías dar a los demás o donarlo a una causa igualitarista y con ello disminuir, o esperar que disminuya, la cantidad de injusticia que prevalece, beneficiando a los que sufren esa injusticia?” (Cohen, 2001: 213).

<sup>148</sup> “La debilidad es fenómeno consustancial a la acción humana: *puedo sinceramente suscribir unos principios pero no tener la suficiente fuerza de voluntad para actuar según los mismos*, puedo estar sinceramente en contra de la guerra pero no ir a una manifestación en contra de la guerra, o estar sinceramente a favor de la enseñanza pública pero llevar a mis hijos a una escuela privada, o sinceramente a favor de pagar impuestos pero evadir a

ocurre, un agente a pesar de ser virtuoso puede defraudar a su principal y no cumplir con el cuidado de los intereses que este le ha encomendado. Si, como planteamos antes, los mecanismos que hacen posible la delegación del principal hacia el agente son la reputación y la confianza, y donde el principal confía en el agente, dada la creencia que tiene, basado en la reputación del agente, de que este es confiable, entonces la relación de agencia tiene la estructura de un juego de confianza (Kreps, 1990b), en la que el principal tiene como primera preferencia confiar en su agente y que el agente cumpla con él. Por su parte, el agente tiene como primera preferencia no cumplir con su principal y no honrar la confianza depositada en él. Su preferencias oportunistas se deben en este caso a su debilidad de voluntad (al menos en las versiones aristotélica y davidsoniana), esta es la razón por la cual a pesar de que en principio prefiere cumplir (cooperar) con su agente, finalmente no lo hace. Pero ¿por qué no lo hace? Porque en la lógica de un juego intrapersonal, en el proceso de deliberación interna, el ego que tiene como primera preferencia no cumplir, el débil de voluntad, se impone al ego que prefiere cumplir a no cumplir<sup>149</sup>.

---

pequeña escala en la medida de mis posibilidades, o sinceramente a favor del boicoteo a productos norteamericanos pero no poder prescindir de la Coca-Cola y los tejanos, o sinceramente a favor de la fidelidad conyugal pero no ser capaz de evitar un flirt ocasional” (Noguera, 2003a: 5).

<sup>149</sup> Esto también aplica al virtuoso de Kant y el de Rousseau. Respecto a este último, Domènech (1989: 270-279) analiza formalmente esta tensión entre el *amour propre* y el *amour de soi* a través de la teoría juegos con el *juego de la virtud rousseauiana*: se trata de la deliberación interna, del conflicto intrapsíquico del ciudadano, del ego civil, entre las preferencias sociales de segundo orden de su sobreego que están en total sintonía con la “volonté générale” y las preferencias personales que atienden al interés particular, al *amour propre*. Al optar por las preferencias sociales de segundo orden, es decir, al obedecerse a sí mismo, los ciudadanos virtuosos son libres. “La austeridad republicana de Rousseau puede interpretarse consistentemente en este marco: el lujo y la abundancia, la multiplicación mercantil de las necesidades “artificiales”, no corrompe a la voluntad general, no debilita o apaga la voz del sobreego en las conciencias de los individuos, pero lleva al ego de éstos a la deriva, le casa de su legítimo –y racional (en el marco del juego de la virtud rousseauiana)- *amour de soi* para hacerle caer en la trampa irracional del *amour-propre*” (Domènech, 1989: 275-276). Un ciudadano débil de voluntad puede así optar por el *amour de soi*. En este sentido, Aguiar (2008) al analizar el dilema de un ciudadano que debe optar entre su interés propio y la voluntad general de Rousseau revisa el papel de la virtud cívica en esta decisión: “¿Qué hay de ese ciudadano que elige de buen grado seguir la voluntad general, ese ciudadano que no promueve el bien público por temor a la ley sino por convicción? ¿Qué hay de ese ciudadano que hace suya la voluntad general? (...) el ciudadano virtuoso, el ciudadano que opta por la voluntad general, que la hace suya, no necesitará de coacción externa para ser un buen ciudadano. Para el ciudadano virtuoso la voluntad general ya no será impuesta desde fuera, sino que será libremente –virtuosamente– elegida desde dentro de la razón (...) El hombre y la mujer virtuosos no tendrán que ser coaccionados desde fuera por la ley para ser virtuosos: la voluntad general es su voluntad y por eso son libres. Ahora bien, la ley debe existir porque siempre habrá quien se deje arrastrar por las pasiones, por los intereses, por la vanidad, por el *amour propre*. El ciudadano virtuoso, que es interiormente libre, juega un juego contra sí mismo en el que doblega el egoísmo, pues su estrategia dominante es la cooperación. El mal ciudadano juega contra sí mismo un dilema del prisionero en el que el egoísmo siempre gana, pues el mal ciudadano no es libre interiormente y sólo la coacción externa puede forzarlo a cooperar” (Aguiar, 2008: 98-99). El “mal” ciudadano que opta por su interés propio y que requiere, como lo ha

Si esto ocurre, no solo se desestabiliza una relación principal-agente multinivel, pues se erosionan los mecanismos de confianza y reputación, si no que, a nivel agregado, si se erosionan muchas de aquellas, se debilitan los intercambios en la política (entre ciudadanos y políticos) y en el mercado y en un mundo así, en el que son habituales los problemas de representación política y de corrupción, finalmente la desafección, la desconfianza generalizada y los altos costes de transacción son persistentes.

Desde esta perspectiva, el que un agente cumpla con su principal no solo incide en el resultado eficiente o ineficiente en términos paretianos, sino, por sus consecuencias agregadas, además en la generación o no generación de bienes públicos como la confianza política, institucional y social. Así, los agentes se ven confrontados a dos dilemas estratégicos: cooperar y no cooperar con su principal y cooperar o no cooperar con otros agentes en la política o en el mercado para generar bienes públicos. La virtud cívica del agente es públicamente orientada y esta orientación pública puede referirse a cumplir con el agente para hacer que funcionen las relaciones principal-agente multinivel, pues esto favorece la representación de los intereses de los ciudadanos como principales y esto es de interés de la *polis*. También es de interés de la *polis* que se generen los bienes públicos antes señalados.

Lo anterior sería posible, siguiendo los análisis realizados por Domènech (1989) si los agentes fueran *enkratés*, es decir, que logran actuar según su mejor juicio: cada uno de ellos tiene como primera preferencia cooperar y que los otros cooperen y si esto es así, en este juego de la comunidad de *enkráticos*, el bien público se produce. Sin embargo, un agente virtuoso pero débil de voluntad puede no favorecer los intereses de la *polis*. Si todos los agentes son débiles de voluntad, juegan entre sí un dilema del prisionero, en el que la primera preferencia de cada *akretés* es no cooperar y que los otros cooperen y el resultado ya sabido es que siendo la estrategia de cada jugador no cooperar, la no cooperación es el equilibrio de Nash y el bien público no se produce. En complemento, en un escenario de agentes con diversas psicologías, en un juego entre un agente *enkrático* y una comunidad de agentes *akráticos* (con preferencias de un dilema del prisionero), el resultado es cooperar, no cooperar: el primero coopera pero los segundos no lo hacen y, en consecuencia, el bien público no se produce.

---

indicado la tradición republicana, de las leyes para cuidar los intereses de la *polis* puede serlo porque es débil de voluntad.

Hasta aquí la revisión de tres vías propuestas para favorecer el cumplimiento de compromisos (contratos, incentivos, monitorización como reglas formales; redes sociales y; virtudes cívicas) y la identificación de algunas de sus limitaciones, a través del análisis de algunas condiciones específicas, para ello. La conclusión que señalamos es que, si bien se trata de estrategias que pueden, bajo determinadas condiciones, orientar comportamientos correctos de parte de los agentes, y lo que nos interesa en particular, del último agente, se trata de estrategias parciales<sup>150</sup>, pues dado que además de que pueden presentar problemas de viabilidad económica, en tanto su implementación puede implicar costos muy altos para los principales (es el caso de los contratos y monitorizaciones), evidencian problemas de viabilidad psicológica (en el caso de las virtudes cívicas cuando opera la cooperación condicional y la debilidad de voluntad), en el sentido en que no en todos los casos logran la suficiente fuerza motivacional para orientar a los agentes a desempeñarse a la altura de las expectativas de sus principales.

Desde lo anterior, queda pues la interrogante sobre cuál vía adicional puede favorecer el cumplimiento de compromisos y reducir el oportunismo del último agente de la cadena de

---

<sup>150</sup> Respecto a las “vías externas” que analizamos para favorecer el cumplimiento de compromisos, que son las instituciones (contratos, incentivos, y dispositivos de monitorización y las redes sociales), su efectividad dependerá de las condiciones específicas en que manifiesten y por ello, existe una variabilidad de situaciones en que pueden o no afectar la estructura de oportunidades del agente y orientarlo hacia la cooperación. En este sentido, seguimos la tesis de Andrés De Francisco y Francisco Herreros, quienes proponen analizar por un lado, en un nivel explicativo, los mecanismos específicos de las relaciones que se producen entre agencia individual y estructura social y por otro lado, en un nivel prescriptivo, las consecuencias de estas relaciones: “la relación entre agencia-siempre situada en marcos institucionales y/o en redes sociales preexistentes- y estructura social está construida esta construida en términos esencialmente normativos. Las instituciones, las normas, las redes o las estructuras sociales no sólo sirven para explicar el comportamiento humano y las dinámicas sociales; sirven también para evaluar los propios estados sociales actuales o previsibles. Así, en marcos institucionales inadecuados (...) la racionalidad individual puede generar lateralmente multitud de ineficiencias en el nivel agregado (...) o puede producir todo tipo de “beneficios públicos” (...) Las redes sociales en las que está enraizada (*embedded*) la acción individual también tiene efectos normativamente relevantes, pueden generar confianza interpersonal o por el contrario, estimular el desorden social (...) Finalmente, dado un determinado stock de capital social (...) la racionalidad individual que moviliza esos recursos de capital y es constreñida por normas y sanciones subyacentes puede favorecer la convergencia entre bien privado y bien público, y que en lugar de conflictos de intereses con estructuras de suma cero o negativa pueda surgir la cooperación social. O puede no hacerlo (...) En todos estos casos, ineficiencia/eficiencia, dominación/libertad, desconfianza/confianza y atomismo/cooperación son, respectivamente, males o bienes públicos que se derivan de las concretas dialécticas entre agencia individual (entendida, en la mayoría de los casos, desde la hipótesis de la racionalidad) y estructura social” (Herreros y De Francisco, 2001: 3-4).

delegaciones. En la sección siguiente proponemos que la rendición de cuentas que realiza este agente, configurada desde dispositivos de *accountability* vertical y horizontal, puede incidir en su estructura de oportunidades y por ello, inducirlo a decidir seguir un curso de acción que favorezca el fin antes señalado.

## **Capítulo 7. La rendición de cuentas desde dispositivos de *accountability* vertical y horizontal como vía para orientar hacia el cumplimiento al agente ejecutor que integra una relación principal-agente multinivel.**

### **7.1. Sobre el concepto de *accountability*.**

En este capítulo analizaremos la rendición de cuentas como una estrategia para orientar la conducta del *agente ejecutor* hacia el cumplimiento de sus compromisos. Para comenzar, es necesario definir exactamente a qué nos referimos con rendición de cuentas. Como ya señalamos en la introducción, indicamos que concebimos la *accountability*, en general, como responsabilización de los políticos electos y los gobiernos, expresada en la rendición de cuentas, como informar, explicar y someterse a sanción ante los ciudadanos en el marco de las democracias representativas. Como ya se sabe, un concepto esencial desde el cual se ha reflexionado sobre los fundamentos de la democracia es la representación política (Gargarella, 1995; Sánchez Cuenca y Lledó, 2002). Los principios fundamentales de los gobiernos representativos son: que los representantes que gobiernan son mandatados producto de elecciones y están sometidos periódicamente a estos procesos; que las decisiones de los representantes tienen determinados grados de independencia respecto a sus representados, es decir, los gobiernos cuentan con poder discrecional; los ciudadanos pueden expresar y deliberar sobre sus opiniones políticas y no son controlados y expuestos a coerción por ello por sus representantes; y las decisiones políticas son debatidas (Manin, 2006).

En torno a la representación, como se señaló en el segundo capítulo, básicamente la idea es que la ciudadanía delega en el gobierno la tarea de representarla en el cuidado de sus intereses y en la generación de bienestar general. En los procesos de delegación una parte *A* transfiere atribuciones y/o recursos a otra *B* para la generación de unos resultados *X*. Siguiendo a Pitkin (1985), si el ser representantes se traduce en desempeñarse en concordancia a los mejores intereses de los ciudadanos, cabe la interrogante de por qué habrían de hacerlo si cuentan con un poder discrecional y una vez en el poder ellos deciden por los ciudadanos y éstos no pueden obligarlos durante el transcurso de su mandato. Si la representación es una relación entre intereses y resultados, un gobierno será representativo si adopta las políticas preferidas por la mayoría gracias a la cual fue electo. Así, interesa que el gobierno sea *accountable* (*responsable*) y lo será si los ciudadanos pueden determinar si están favoreciendo sus intereses y si pueden sancionarlos de no ocurrir.

*Accountability* implica que los representantes de la ciudadanía “respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que le son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño” (McLean, 1996, citado por Ugalde, 2002:12). En el sentido señalado, una persona *A*, es responsable (*accountable*) ante otra, *B*, si se satisfacen dos condiciones. Primero, la existencia de un acuerdo por el cual *A* es obligada a actuar de una determinada manera en nombre de *B*. Segundo, la presencia de instituciones formales o quizá de reglas informales que autoricen a *B* para sancionar o recompensar a *A* por su actuación en calidad de agente (Fearon, 2002: 137).

Desde la *euthyna* ateniense, referida a la rendición de cuentas a la que debían someterse los magistrados y funcionarios, es decir, al examen de su gestión y decisiones por los ciudadanos (Acosta, 2002; De Francisco, 2003; Elster, 2005, 2006b), se constituye la *accountability*, entendida como la controlabilidad de los gobernantes (De Francisco, 2005). Un gobierno, además de ser responsable, debe ser receptivo o tener capacidad de respuesta (*responsive*), es decir, que adopte políticas en base a las señales que emiten los ciudadanos sobre sus preferencias en las elecciones. Hay receptividad o receptividad (*responsiveness*) si el gobierno actúa en beneficio de los intereses de los ciudadanos, o sea, si pone en práctica un mandato a partir de decisiones colectivas de los ciudadanos (Peters, 2007; Przeworski, 1997b; 2010), si las medidas políticas que implementa responden a las preferencias explícitas de la mayoría de los ciudadanos (De Francisco, 2005).

En definitiva, un gobierno electo para ser *accountable* debe ser responsable en tres sentidos que expresan la rendición de cuentas que debe realizar: responsable de actuar según los compromisos adquiridos, de informar y justificar las acciones realizadas y de institucionalizar medidas para prevenir que se repitan los incumplimientos ante la ciudadanía (Thede, 2006). Además, un gobierno debe ser controlable, esto es, está obligado y se le exige disponerse al escrutinio, problematización y cuestionamiento de la ciudadanía y la evaluación será vinculante si existe la posibilidad real de sanciones si los resultados logrados no corresponden a los compromisos y obligaciones contraídas y no hay razones justificadas para esta brecha. Si existe sanción, el gobierno no fue receptivo o sensible. Este es pues, el sentido de la rendición de cuentas vinculada a *accountability*.

Por ejemplo, Carillo (2006:129) señala “El concepto tradicional de rendición de cuentas en la democracia pone énfasis en la función de supervisión y control de los ciudadanos sobre las autoridades políticas, tanto por medio de la celebración de elecciones como por los otros poderes del Estado (...)” y en este mismo sentido Fox (2006:40) dice “La rendición de cuentas se refiere a relaciones de poder entre actores y/o instituciones. Las relaciones de rendición de cuentas entre diferentes instituciones del Estado apuntan a diversas direcciones.” El destacado politólogo argentino Guillermo O’Donnell (2009: 14) lo señala con claridad: “La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar.”

Finalmente en torno la *accountability* y la rendición de cuentas, Olvera e Insunza (2004:343) señalan: “Por otro lado, “cuentas” tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por *com-*, “juntos, colectivamente” más *putare* “valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar” (...) Por lo tanto, “rendición de cuentas es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo. Cuando revisamos la versión en inglés “*accountability*”, cuya raíz es “*account*” y a su vez “*count*”, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare* (...)” Es desde este punto de vista que, como señalamos en la introducción, la rendición de cuentas se expresa en los actos o acciones mediante los cuales un agente se hace responsable ante su principal, informando, justificando y sometándose a sanciones. Es en este sentido que un agente rinde cuentas.

La rendición de cuentas situada en la responsabilización se puede así entender como “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; (...) ser responsable de algo (liable) (...) ser sujeto y responsable para dar cuenta y responder preguntas (answerable)” (The Random House Dictionary of the English Language, citado por Ugalde, 2002: 11). *Accountability* procede de *account* que se conceptualiza como “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares (...) explicación de la conducta de un superior (...) razones, sustentos (...)” (The Random House Dictionary of the English Language, citado por Ugalde, 2002: 12). Además, la responsabilización implica responsabilidad *ante alguien*, que es ante quien se rinde cuentas: “Los agentes son responsables ante sus principales, por tanto, están obligados a rendirles cuentas.



Los portadores de poder son responsables ante quienes se vean afectados por sus decisiones, por tanto, están obligados a rendirles cuentas” (Schedler, 2008: 25).

En términos de institucionalidad pública, la concepción de rendición de cuentas queda clara según lo siguiente: “En su acepción general la rendición de cuentas es la obligación de un actor de informar y explicar sus acciones a otro(s) que tiene el derecho de exigirlos, debido a la presencia de una relación de poder, y la posibilidad de imponer algún tipo de sanción por un comportamiento inadecuado o de premiar un comportamiento destacado. En términos políticos y de la estructura del Estado, la rendición de cuentas es el conjunto de estructuras (conjunto de normas jurídicas y de instituciones responsables de informar, explicar y enfrentar premios o sanciones por sus actos), prácticas (acciones concretas adelantadas por las instituciones, los servidores públicos, la sociedad civil y la ciudadanía en general) y resultados (productos y consecuencias generados a partir de las prácticas) mediante los cuales, las organizaciones estatales y los servidores públicos informan, explican y enfrentan premios o sanciones por sus actos a otras instituciones públicas, organismos internacionales y a los ciudadanos y la sociedad civil, quienes tienen el derecho de recibir información y explicaciones y la capacidad de imponer sanciones o premios (...)” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, 2010:13).

## **7.2. Sobre los tipos de *accountability* y sus déficits.**

Al inicio de esta sección recordamos lo señalado en la introducción sobre los tipos de *accountability* entendidos como las formas o vías a través de las cuales se establece la relación entre un agente que rinde cuentas y un principal que exige y recibe una rendición de cuentas. Esta noción de tipos de *accountability* nos permite comprender con una visión de conjunto lo que en la literatura especializada se refiere a las *varias accountabilities: vertical electoral, vertical social, vertical interna, horizontal o de equilibrio, horizontal por mandato y diagonal*. En todas ellas un agente rinde cuentas ante un principal a través de dispositivos específicos y en contextos específicos.

Lo que haremos en esta sección es revisar, entonces, cada uno de estos tipos de *accountability* porque todas están presentes, en mayor o menor grado, en las relaciones principal-agente multinivel que operan en la implementación de políticas públicas. Lo que haremos en torno a esta revisión será, específicamente, caracterizar brevemente cada una de

ellas y además, identificar sus déficits, referidos a las limitaciones que tienen para desplegar un poder efectivo para controlar al agente, es decir, su eficacia causal para inducirlos hacia el cumplimiento. Las limitaciones se analizan en torno al nivel de *accountability* (informativo, explicativo y exigitivo) que alcanza, en su operación desde dispositivos concretos, cada tipo de *accountability*. Lo que plantearémos es que un tipo de *accountability* tiene real poder de control cuando llega al nivel exigitivo.

Todo esto nos permitirá situar nuestra propuesta referida a que en una relación principal-agente multinivel, el *agente ejecutor* es inducido hacia el cumplimiento debido al efecto de un diseño institucional de rendición de cuentas situado en el nivel exigitivo y que opera desde dispositivos que operan en un complemento entre *accountability* vertical social y *accountability* vertical interna. Comenzaremos, pues, a continuación, refiriéndonos a la *accountability* vertical electoral, que es aquel tipo responsabilización desde la cual clásicamente se ha analizado la relación de agencia entre políticos electos y ciudadanos.

En ciencia política la *accountability* ha sido analizada en las democracias representativas vinculadas a las elecciones periódicas y al voto como mecanismo de control social o control ciudadano. La interrogante es si los ciudadanos como principales pueden controlar a los políticos como agentes a través de las elecciones (Maravall, 2003b). Ya hemos hecho referencia a este problema en el capítulo 2 cuando analizamos los problemas de representación política en las relaciones principal-agente entre ciudadanos y políticos. En la lógica de la relación contractual propuesta, los ciudadanos seleccionan y eligen desde la información disponible a su principal esperando que cumpla ex-post los compromisos establecidos ex-ante y de esto dependerá que al final de su período de gobierno, dado que debe rendir cuentas, y ser responsable por su desempeño, será evaluado por la ciudadanía quien, o bien, lo premiará votando por él o por su coalición, según sea el caso, para representarlos durante un nuevo período, o bien, lo castigará eligiendo a otro candidato para que sea su agente. Así, el político no sólo *es responsable* sino también *controlable* y las elecciones son una vía de control social del principal hacia el agente.

Atendiendo a la importancia de las elecciones en las democracias representativas se han identificado dos formas de control de los gobiernos que dan luces para responder la pregunta planteada. Una es el “voto prospectivo” mediante el cual los ciudadanos intentan seleccionar buenos representantes (Fearon, 2002; Herreros, 2004c, 2006) y la otra es el “voto

retrospectivo”, desde el que sancionan a los representantes (Manin, Przeworski y Stokes, 1999a, 1999b). En relación al primer mecanismo de control, los partidos o coaliciones en competición envían señales a la ciudadanía en las que transfieren información privada (sobre sus preferencias y/o competencias), información que no es directamente observable por la ciudadanía.

Los programas de gobiernos de los políticos en los que informan sobre las políticas que implementarán y que son presentados a través de distintos medios como los debates electorales, pueden tener influencia en el voto ciudadano (Lledó, 2001) y esto será posible, entre otros factores, si estos programas son apreciados como compromisos y quienes los asumen lo hacen de tal forma que este tipo de señal resulte creíble para la ciudadanía. La credibilidad estaría dada porque la señal emitida es costosa y los costos se relacionan las pérdidas que tendría el político<sup>151</sup> si una vez electo no cumplen con su compromiso.<sup>152</sup> A través de estas y otros vías los ciudadanos toman decisiones en base a la información disponible para seleccionar a los candidatos que tengan el mejor *tipo* (honesto, competente) y el programa de gobierno del aspirante a representar a la ciudadanía se transforma en mandato<sup>153</sup>.

Respecto al “voto retrospectivo”, los ciudadanos definen parámetros de bienestar o umbrales de resultados desde los cuales *ex-post* evaluarán el desempeño de sus representantes y, en consecuencia, votarán al final de un mandato de un gobierno y lo castigarán o premiarán

---

<sup>151</sup> Pérdidas que, en el marco de nuestra propuesta, son fundamentalmente reputacionales. La reputación en juego hace que los políticos tengan incentivos para cumplir con sus propuestas en forma posterior a ser elegidos (Manzano, 2002). Por esto, la reputación puede operar como una forma de auto-cumplimiento del mandato concebido como un contrato. Se trata de mantener una reputación de ser efectivamente receptivo y representativo en el sentido señalado.

<sup>152</sup> En este sentido Elster (1999b: 21) señala que “Las promesas del ejecutivo son mucho más creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar sus promesas.” Además, la existencia de varios candidatos genera una situación de competencia en la cual cada uno de ellos tiene incentivos para presentar el programa más atractivo posible (en el que exista la mayor coincidencia entre la oferta de políticas públicas a implementar y las preferencias de los ciudadanos). Para ello, cada candidato se esfuerza en enviar las señales más creíbles y por tanto costosas, lo que requiere incurrir en costos de información sobre las preferencias de los ciudadanos. Esto puede generar que si la proporción de señales falsas no es muy alta, los ciudadanos puedan maximizar las posibilidades de seleccionar una propuesta de acuerdo a sus intereses, lo que puede coincidir con la elección de un buen *tipo*.

<sup>153</sup> Los ciudadanos eligen a sus representantes en condiciones de información asimétrica con la expectativa de que el programa de gobierno que han dado a conocer se transforme *ex-post* en un mandato de representación en el cual “(...) las políticas adoptadas por los gobiernos electos son las correspondientes a las plataforma electorales y esas políticas son las mejores para los ciudadanos, en las condiciones apreciadas por los mandatarios” (Przeworski, 1998a:15).

según el desempeño que haya logrado en este período.<sup>154</sup> La evaluación del cumplimiento se realiza comparando el resultado efectivo de la gestión del gobierno en materias como el desempleo (Polavieja, 2002a, 2002b), el estado de la economía (Fraile, 2002), la corrupción y falta de transparencia (Espinel, 2002; Heidenheiner, Johnston y LeVine, 2002; Jiménez y Caínzos, 2004), con las promesas contenidas en el programa del gobierno y por las cuales fue votado y elegido para un primer mandato. En esta lógica, las elecciones periódicas son una forma de control, de renovación contingente, al decir de Andrés De Francisco (2005), pues una alternativa de gobierno elegida en una ocasión puede o no ser nuevamente elegida, lo que dependerá de la decisión del electorado respecto a si efectivamente fueron consideradas sus preferencias en la ejecución de las políticas de gobierno.<sup>155</sup>

Los gobiernos anticipan las evaluaciones de los ciudadanos y por esta razón tienen incentivos en atender a sus requerimientos y expectativas, pues están interesados en mantener el poder. En el mandato concebido como un contrato, el ciudadano delega autoridad: “yo vote por ti, ahora debes cumplir con tu mandato, lo que es de mi interés, pues me beneficia” y el beneficio para el agente se estipularía de la forma “si tú cumples con tu mandato, el pago o contraprestación será que nuevamente votaré por ti”. *B* es responsable hacia *A* por el logro o no logro de los resultados *X*. La evaluación del cumplimiento de *B* se concreta a través de un control de gestión que realiza *A*, y en base a esta evaluación, *A* sanciona con premios o castigos a *B*.<sup>156</sup>

Claro está que estos principios de *accountability* como responsabilidad y controlabilidad y de *responsiveness* como receptividad en el marco de la representación política están en una esfera normativa y prescriben como *deben* actuar los gobiernos como agentes de los ciudadanos. Es evidente, desde los antecedentes planteados en el capítulo 2

---

<sup>154</sup> “(...) para determinar si los *incumbents* han tenido buenos o malos resultados, los ciudadanos solamente necesitan calcular los cambios en su bienestar (...) y en tanto que los ciudadanos votan de acuerdo con tales juicios, las elecciones no señalan la dirección en que se debe mover la sociedad sino que suponen una evaluación de hasta dónde ha llegado la misma” (Fiorina, 1981).

<sup>155</sup> En este contexto, también el llamado voto ideológico sería sensible a las evaluaciones de desempeño del gobierno (Sánchez-Cuenca, 2008).

<sup>156</sup> “Los gobiernos son “accountable” si los ciudadanos pueden distinguir entre gobiernos representativos y no representativos y pueden sancionarlos apropiadamente, manteniendo en sus puestos a aquellos que se comportaron adecuadamente y buscando su reelección y sacando a aquellos que no. Un “mecanismo de *accountability*” es de este modo un mapa de los resultados de las acciones (incluyendo los mensajes que explican esas acciones) de los funcionarios públicos para que los ciudadanos puedan sancionarlos. Las elecciones son un mecanismo de *accountability* de “renovación contingente”, en la que las sanciones van a extender o no el plazo del gobierno” (Manin, Przeworski y Stokes, 1999a: 10).

sobre problemas de representación política, la brecha existente entre cómo *deben* actuar y en los hechos cómo actúan los gobiernos. Ya se ha dicho que el problema de representación política es, en un plano profundo, un problema político y en un plano estratégico se expresa como un problema informativo, de asimetría de información entre agente (políticos y burócratas) y principal, donde el primero valiéndose de esta asimetría no se deja controlar fiduciariamente y además, no existe un mecanismo o dispositivo a toda prueba que le obligue a responder y a cumplir con su principal y a honrar la confianza depositada en él (Domènech, 2004a; De Francisco, 2005).

El agente actúa en forma oportunista y en torno a ello hemos ilustrado problemas de fallos de Estado como la corrupción, el clientelismo, el nepotismo y además, las estrategias de supervivencia política que despliegan los gobiernos para, de cara al escrutinio de los ciudadanos, persuadirlos de que, a pesar de todo, sí fueron representativos y como buen agente, han cuidado sus intereses<sup>157</sup>. Así, las limitaciones del voto prospectivo y retrospectivo y en general, de las elecciones como mecanismo de control social, ciudadano o democrático, son en un nivel estratégico, un problema informativo que hace posible problemas de selección adversa y riesgo moral, por lo cual, en definitiva los ciudadanos no seleccionan a políticos con un buen *tipo*.

Desde esta constatación de las limitaciones de las elecciones como mecanismo de *accountability*, cabe la interrogante de si existe una forma adicional al voto para controlar a los políticos del gobierno. Para responderla es necesario recordar que, como ya adelantamos, existe una distinción entre tipos de *accountability*. O'Donnell (1999, 2000, 2002) distingue entre *accountability* horizontal y *accountability* vertical. La primera, que se denomina horizontal porque supone cierta simetría entre las partes y por ello, también es llamada de equilibrio y de responsabilidad *hacia el lado*, pues se refiere a los mecanismos de control entre

---

<sup>157</sup> “Existe un nivel considerable de evidencia sobre la maleabilidad relativa de la opinión pública: los políticos pueden manipular las preferencias de los ciudadanos y obtener un margen de autonomía a favor de sus políticas (...) Los problemas de monitoreo surgen cuando los ciudadanos tienen información incompleta o asimétrica. En el primer caso, van a encontrar dificultades para establecer si existe relación causal entre las acciones de los políticos y su desempeño, sea por razones técnicas o porque los costos que implica descubrirlo son más importantes que los beneficios (...) Cuando, por otro lado, la información es asimétrica, los políticos van a estar en condiciones de manipular en su favor información a la que ellos tienen acceso privilegiado, mientras que áreas importantes de la política permanecen opacas para los votantes. Los votantes podrían tener dificultades al analizar si los buenos o malos resultados se deben a políticas gubernamentales o a “condiciones objetivas” cuya responsabilidad no pueda ser atribuida al gobierno” (Maravall, 1999:156,159).

diferentes instancias y poderes del Estado: “la existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio, ser calificados como ilícitos” (O’Donnell, 2004: 12). Este tipo de *accountability* expresa la clásica doctrina de los frenos y contrapesos institucionales y en ciencia política y gestión pública se distingue como responsabilización por el control parlamentario o control entre instituciones de equilibrio, que es una de las formas de control del poder ejecutivo, en específico de la administración pública (Kenney, 2003). Aquí fundamentalmente se busca una *accountability* legal“(...) orientada a que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 26).

Un tipo de agente de los ciudadanos, que son los parlamentarios como representantes electos, controla a otro agente, a un presidente de gobierno y además a los agentes de éste que son agentes que se desempeñan en la burocracia. Entre las dimensiones en las que opera esta forma de control está el veto sobre leyes y designaciones y la fiscalización sobre decisiones políticas y de políticas públicas y en estas dimensiones es fundamental el rol de los parlamentarios que son parte de coaliciones políticas opositoras a la que ejercer el poder ejecutivo.

Las limitaciones para forzar la responsabilización de los gobernantes por esta vía se deben a la captura de rentas (clientelismo y otras prácticas) por parte de los parlamentarios que ejercen acciones de contraloría, a la asimetría de información respecto a las acciones de la burocracia y a las concentraciones de poder de agenda y veto en el gobierno, en la burocracia y en las bancadas parlamentarias oficialistas (Anastasia, 2000)<sup>158</sup>. En este sentido, es ilustrativo el concepto de *democracia delegativa* propuesto por O’Donnell (2009) para caracterizar el ejercicio del poder ejecutivo en América Latina como distante de la democracia representativa, porque la alta centralización del poder impide un efectivo ejercicio de frenos y

---

<sup>158</sup> “Es cierto que la gente elige gobiernos y expresa sus ideas y demandas durante los períodos de mandato, y que cierto órganos del Estado actúan como pesos y contrapesos (...); pero las elecciones no son un instrumento efectivo para el control popular, la separación de Poderes no genera pesos y contrapesos cuando uno de ellos es controlado por los mismo partidos (o cuando conspiran por otros motivos), y los ciudadanos no pueden ejercer un control directo sobre las burocracias públicas. La democracia puede ser la mejor forma de gobierno que jamás haya sido inventada, pero es congénita y estructuralmente débil como mecanismo de control popular sobre los funcionarios” (Przeworski, 2002: 75).

contrapesos<sup>159</sup>. Esto puede provocar, por ejemplo, la *usurpación*, es decir, que un organismo sin las competencias legales se inmiscuya ilegítimamente en el campo de acción de otro, y además la corrupción, tal como la hemos definido antes, esto es, como el acto de lograr ilegítima e ilegalmente beneficios privados desde recursos públicos (O'Donnell, 1997).

Además, los propios partidos políticos de oposición prefieren no encamisarse con controles para cuando estén de turno en el poder: “Los intereses de los actores de las sociedad civil y de los partidos de oposición son un tanto divergentes en lo que se refiere al empoderamiento de las legislaturas como contrapesos. Ambos se interesan en vigilar al gobierno en el ejecutivo y en empoderar la supervisión legislativa como sus medios más importantes. Sin embargo, para la mayoría de los partidos de oposición este interés es en esencia instrumental. Sus líderes no necesariamente desean institucionalizar esos frenos y contrapesos, previendo que ellos mismos llegarán algún día al poder. Además, esos líderes buscan incrementar la autonomía legislativa no sólo respecto al poder ejecutivo, sino también respecto a los votantes” (Fox, 2006: 44-45).

Otra expresión *accountability* horizontal es el control que ejercen las instituciones con mandato específico hacia el poder ejecutivo, quien le debe “rendición horizontal de cuentas por mandato” o “rendición de cuentas asignada”. Se trata de organizaciones que tienen variados grados de autonomía e independencia respecto al poder ejecutivo, entre las que se mencionan las contralorías, procuradurías y auditorías generales, tribunales de cuentas, ministerios públicos, defensorías del pueblo u *ombudsman* público,<sup>160</sup> institutos electorales

---

<sup>159</sup> “Las democracias delegativas de basan en la premisa de que quien sea que gane la elección presidencial tendrá el derecho de gobernar como él (o ella) considere apropiado, restringido solo por la dura realidad de las relaciones de poder existentes y por un período en funciones limitado constitucionalmente. El presidente es considerado como la encarnación del país, principal custodio e intérprete de sus intereses (...) De acuerdo con esta visión, otras instituciones –por ejemplo, los tribunales de justicia y el poder legislativo –constituyen estorbos que acompañan a las ventajas a nivel nacional e internacional de ser un presidente democráticamente elegido. La rendición de cuentas a dichas instituciones aparece como un mero obstáculo a la plena autoridad que le ha sido delegada al presidente (...) Además, debido a que las instituciones que hacen efectiva la rendición de cuentas horizontal son vistas por los presidentes delegativos como trabas innecesarias a su “misión”, estos llevan a cabo enérgicos esfuerzos por obstaculizar el desarrollo de dicha instituciones” (O'Donnell, 2009: 12,15).

<sup>160</sup> Se trata de un organismo público independiente de los poderes del Estado, al cual pueden acudir los ciudadanos para demandar la corrección (a través de la mediación, la solución directa o la proposición de rectificación) de actos de parte de alguna autoridad, funcionario u organismo público, que han lesionado los derechos y/o intereses de los ciudadanos. Al defensor le competarán aquellos casos en los que no son asunto de justicia ordinaria o aquellos que no están radicados en un órgano competente determinado. El defensor del pueblo es una figura reconocida legalmente y que opera internacionalmente en diversos niveles. A nivel supranacional tenemos la Defensoría del Pueblo Europeo de la Unión Europea y a nivel nacional las que funcionan en diversos países: Defensor del Pueblo en Argentina y España; Defensoría del Pueblo en Colombia, Panamá, Perú y

independientes, agencias de control de la corrupción. La contraloría que ejercen estos órganos se refiere a la transgresión y a la evaluación de resultados (Carillo, 2006; World Bank, 2004). Un ejemplo de este control por mandato específico es el que realiza la Contraloría General de la República en Chile. Se trata de un órgano independiente del poder ejecutivo que realiza una supervisión de todos los procesos administrativos del Estado buscando que estos se ajusten a derecho y sancionando legalmente a los funcionarios públicos y en general a quienes tienen responsabilidad administrativa sobre recursos públicos si sus acciones son consideradas ilegales. Si esto es así, sus faltas pueden ser sancionadas a través de la degradación en escalafones profesionales, prohibición temporal o total de ejercer cargos públicos, multas y cárcel, entre otras.

La *accountability* vertical por su parte, que supone asimetría porque existe una relación de autoridad entre el principal y el agente, dice relación con mecanismos que permiten el control de los gobiernos desde la ciudadanía. En este último tipo se distingue entre *accountability* vertical electoral, *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social. La *Accountability* vertical electoral se refiere al tema recién tratado sobre las elecciones periódicas como mecanismo de representación y como *accountability hacia arriba*. La *accountability* vertical interna, burocrática o *hacia abajo* se refiere al control que ejercen políticos electos, presidentes de gobierno, alcaldes, por ejemplo, a los niveles de jefatura de la burocracia hacia los cuales han delegado la implementación de políticas públicas. También esta vigilancia opera cuando los niveles superiores de la burocracia ejercen un control administrativo hacia los niveles jerárquicamente inferiores de la burocracia por la gestión pública que realizan<sup>161</sup>. La *accountability* vertical interna opera a través de diversos dispositivos o formas de responsabilización orientadas a que los respectivos principales logren controlar a sus agentes y a fin de lograr la eficiencia en la gestión pública.

---

Venezuela; Defensoría de los Habitantes en Costa Rica; Comisión Nacional de Derechos Humanos en México. También a escala subnacional encontramos esta figura, por ejemplo, en las comunidades autónomas españolas: Defensor del Pueblo en Andalucía y Navarra; Procurador del Común en Castilla y Aragón y Síndico de Greuges en Cataluña.

<sup>161</sup> Es en este sentido que Schedler (2008: 34) señala: “(...) el concepto de controles verticales no define, de antemano, la dirección del control. Puede fluir de abajo para arriba, como en los controles societarios y electorales, o al revés, de arriba para abajo. Lo último forma parte indispensable de todo ejercicio del poder. Los regímenes autoritarios igual que los democráticos, tienden a preocuparse por la rendición de cuentas burocrática. Todas las cúpulas burocráticas, cuenten o no con legitimación democrática, batallan por asegurar el control de sus aparatos administrativos por medio de cadenas de rendición de cuentas que corren desde los niveles inferiores hacia los superiores.”



Una forma en que se desarrolla la *accountability* vertical interna es para promover la transparencia y probidad en la gestión pública. Un ejemplo al respecto es el Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción creado en México, que realizó evaluaciones de las entidades públicas en materia de transparentar la información (Pardo, 2010). Otra forma en que opera la *accountability* vertical interna es aquella que busca la eficiencia en la gestión y es impulsada fundamentalmente a través del control de resultados, que en América Latina ha sido implementada en el marco de los procesos de modernización del Estado<sup>162</sup>. Al respecto Mora (2000: 173) señala: “Para los individuos y las comunidades que depositan en el gobierno electo la confianza y el poder para conducir el desarrollo de la nación, la responsabilización por los resultados significa el derecho de la sociedad de pedir cuentas y de exigir a sus gobernantes el cumplimiento de sus promesas (...).” Claro está, como hemos señalado, que un gobernante, como político electo y agente de los ciudadano, no implementa directamente las políticas públicas, sino que, como ya analizamos, delega esta tarea en una burocracia compuesta por una compleja línea jerárquica de relaciones principal-agente multinivel que opera como una cadena de responsabilización hacia abajo en la que cada principal controla a su agente y le exige resultados.

Para hacer posible la evaluación por resultados se requiere que la agencia pública realice ex-ante una programación suficientemente articulada con las partidas presupuestarias y además que establezca metas claras y factibles que articulen la ejecución de los planes, programas y proyectos, metas que además deben permitir realizar un seguimiento ex-dure (durante el proceso de ejecución) y, a través de ello, evaluar ex-post el desempeño a través de indicadores de resultados de la gestión. En complemento, es fundamental definir en torno a la ejecución y la evaluación, los usuarios, responsables, recursos, plazos, acciones y etapas, criterios de evaluación vinculados a estándares (cumplimiento de compromisos y plazos, oportunidad de respuesta, entrega de información completa y correcta, entre otros) mecanismos específicos de control, evaluación e incentivos vinculados a los eficiencia y

---

<sup>162</sup> En la modernización de la gestión pública se aprecia un tránsito desde el llamado “paradigma burocrático” hacia el denominado “paradigma gerencial” (“post burocrático” o “nuevo gerencialismo”). Este cambio de paradigma en la gestión pública se produce en un marco de descentralización en el cual el Estado busca hacer frente a los nuevos desafíos de legitimación y *governance*. El primer paradigma se caracteriza por una gestión centralista, verticalista e impersonal en la relación con la ciudadanía. El segundo busca combinar la eficiencia en la gestión con la inclusividad de la ciudadanía en los distintos procesos que implica esta gestión eficiente (Barzelay, 1998; Fleury, 2002; Peters, 1999; Vargas, 1999).

productividad asociada a los resultados. Además, en los procesos de evaluación se incorpora a los usuarios de las políticas, bajo los criterios de calidad, satisfacción y eficiencia de la gestión pública. Se trata de la inclusión de procesos participativos que buscan transparencia en la gestión a través del acceso público de la información. Así, la evaluación participativa constituye una vía de control del desempeño de las agencias públicas que deben ser controlables y deben asumir la responsabilidad por los resultados (Mora, 2000).

Entre los ejemplos de *responsabilización por resultados* en la *accountability* vertical interna tenemos, en primer lugar, la *Ley Government Performance and Results Act*, puesta en vigencia en 1993 en Estados Unidos. Esta ley estipulaba que las agencias federales debían programar sus actividades a partir del cumplimiento de metas y productos (y no sólo desde los recursos disponibles) y que se evaluaría el desempeño de los programas a partir de indicadores centrados en la productividad, oportunidad y calidad de los servicios entregados. Otro ejemplo es el de Nueva Zelanda, donde a partir de promulgación en 1989 de la Ley de Finanzas Públicas, todos los niveles de la burocracia debían rendir cuentas en torno a las metas previamente establecidas.

También podemos citar experiencias desarrolladas en América Latina. En Argentina se creó en 1994 el Sistema de Información Social, Monitoreo y Evaluación de Proyectos Sociales (SIEMPRO), que a través de la metodología llamada *Gestión integral de programas sociales orientada a los resultados*, promovió prácticas de gerencia de monitoreo estratégico de programas sociales orientada por resultados (Mora, 2000). En México se creó durante 2008 el Programa Especial de Mejora de la Gestión (PMG), desde el cual se evaluó la gestión pública a través de indicadores de resultados intermedios y finales para agregar valor a los servicios entregados. Se utilizaron indicadores estratégicos y de gestión: “Los indicadores de gestión se definen como: mecanismos para medir costos, calidad y efectos de los servicios públicos; evaluar el desempeño y los resultados de las dependencias y entidades y verificar que los recursos se utilicen con honestidad, eficacia y eficiencia; y, los estratégicos, como mecanismo para verificar el logro de los objetivos de los programas sociales” (Pardo, 2010: 13).

También en México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implementó el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) en el que se contrataba los resultados de gestión obtenidos con las metas definidas ex-ante, considerando como ejes la eficiencia en el uso de los recursos y la satisfacción de los ciudadanos como usuarios. En esta marco, se asignaba

recursos a las entidades públicas en función de los resultados logrados y además, se ofrecieron incentivos a los funcionarios según la eficiencia de su desempeño (Pardo, 2010). Finalmente, en Chile en 1992 se creó el Programa de la Modernización de la Gestión de Servicios Públicos en torno al cual se implementó el Sistema de Control de la Gestión basado en Metas de Gestión. El año 1994 se creó el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que coordinó el proceso de suscripción y cumplimiento de metas de las agencias públicas que eran definidas anualmente en los *Compromisos de Modernización* (Mora, 2000). Además, mencionamos el Sistema de Registro y Monitoreo de Metas de Participación Ciudadana (SIRNOM) desde el cual la División de Organizaciones Sociales (DOS) del Ministerio Secretaría General de Gobierno mide y evalúa el cumplimiento de metas contraídas por las agencias públicas sobre la promoción de la participación ciudadana (Gentes, 2006).

Una forma de *accountability* vertical interna que incorpora la *responsabilización por resultados* es la *responsabilización por competencia administrada*. En esta modalidad de control un nivel de la administración burocrática transfiere recursos y/o competencias a unidades públicas descentralizadas administrativamente y establece acuerdos contractuales con ellas bajo la forma de convenios de desempeño centrados en resultados y para promover el buen desempeño y el cumplimiento de cometido de estas unidades, crea un sistema de incentivos basado en la comparación de los logros de cada una de ellas y se premia a las mejor evaluadas y se castiga a las de más bajo resultados. También se utiliza esta forma de control hacia organizaciones privadas que han sido contratadas por una agencia pública como proveedores de servicios públicos (bajo formas de prestación de asistencia técnica, servicios privados subvencionados, por ejemplo). En ambos casos, estas entidades *contratadas* por una agencia pública, si bien son autónomas fiscal y administrativamente respecto de ella, son responsables y controlables ante ella y en sentido, tienen una autonomía inserta (*embedded autonomy*) y este tipo de autonomía se orienta a lograr no *menos Estado*, si no *mejor Estado* (Luiz, 2000).

La *accountability* vertical interna es vinculante porque todas las relaciones principal-agente al interior de la burocracia y también aquellas en las que la burocracia externaliza servicios que son provistos por privados son reguladas a través de mecanismos contractuales (contratos de servicios, convenios, etc.) cuyo cumplimiento es obligatorio por ley.

La *accountability* vertical social, también denominada “control social”, “control ciudadano” y “auditoría social” (Viveros, 2005), hace referencia a mecanismos a través de los cuales los ciudadanos ejercen control sobre los políticos y la burocracia. Específicamente, la ciudadanía puede actuar para “exhibir un mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno” (Smulovitz, 2000: 2).

Este tipo de responsabilización permite, además de los controles ex-post (electorales), la posibilidad de realizar controles ex-dure, es decir, durante de la gestión del gobierno y además, transfiere atribuciones para que la ciudadanía sea quien realice el control. De hecho, se trata de arreglos institucionales expresamente diseñados con ese fin. La *accountability* vertical social puede ser ejercida por asociaciones, movimientos ciudadanos o en forma individual y está orientada a denunciar actos ilegales, manifestar desacuerdos o insatisfacción con algún servicio público recibido, lo que en este caso, puede incluir evaluaciones de políticos o funcionarios (burócratas) y/o demandas de modificación de algún aspecto de una política pública.

Para hacer viable esto, la ciudadana puede utilizar tres vías: la jurídica, la movilizacional y la mediática. La primera se orienta a manifestar demandas ciudadanas ante el poder judicial u otras agencias de control. La segunda se realiza a través de la manifestación colectiva y pública de demandas ciudadanas y la tercera busca “tener voz” a través de los medios de comunicación (televisión, radio, prensa escrita) (Peruzzotti, 2006; Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En el marco de la vía movilizacional se ha producido, como señalamos en la introducción, un proceso de institucionalización de dispositivos para la promoción de la democracia participativa y directa en América Latina, que operan sobre todo a nivel local, es decir, en el control sobre la gestión del ejecutivo en los municipios o ayuntamientos, a través de dispositivos desde los cuales, en algún nivel, se rinde cuenta a la ciudadanía, como las veedurías ciudadanas o comités de vigilancia, revocatorias de mandato de gobernadores y alcaldes (como vía complementaria a las elecciones como mecanismo de control social),<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Opera como un dispositivo de sanción política de parte de la ciudadanía, quien ante el manifiesto abandono de deberes, grave incumplimiento de compromisos o ante un manifiesto perjuicio al interés público, tiene la facultad de revocar el mandato otorgado mediante una elección popular. La revocatoria de mandato ha sido consagrada constitucionalmente como un derecho ciudadano y político, sobre todo en aquellos países en los que se han realizado esfuerzos por avanzar desde la democracia representativa hacia la democracia participativa.

audiencias públicas (Cunill, 2000, 2002), presupuestos participativos (Navarro, 1988) y consultas populares<sup>164</sup> que incluye plebiscitos y referéndum (Zovatto, 2006).

A través de la *accountability* vertical social se busca una *accountability* política “(...) la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecuen a sus preferencias. La *accountability* política está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática. Un gobierno es políticamente responsable (*accountable*) si los ciudadanos tienen medios para castigar a administraciones irresponsables o aquellas cuyas políticas no responden a las preferencias del electorado (*unresponsive*)” (Peruzzotti y Smulovitz, 2002: 27).<sup>165</sup>

Aquí podemos señalar que para una efectiva *accountability* es fundamental la complementariedad<sup>166</sup> entre los dispositivos que operan en la *accountability* horizontal y la *accountability* vertical. Si esto no se produce puede deberse a que una forma de control no opera adecuadamente y esto afecta al otro tipo de control, que es la *accountability* vertical social. Esto efectivamente ocurre: la búsqueda de responsabilización y controlabilidad *hacia*

---

Este dispositivo de control social se utiliza preferentemente en torno a la gestión de los gobiernos locales y se produce como consecuencia de un plebiscito revocatorio. Colombia constituye un ejemplo de aplicación de medidas de revocatoria de mandatos. También mencionamos el caso de Argentina, que, en Buenos Aires, a través de la Ley 357 del año 2000, faculta al electorado para revocar el mandato de funcionarios del poder legislativo ejecutivo de las comunas.

<sup>164</sup> El ejecutivo o el congreso consultan a la ciudadanía sobre una decisión política o de política pública. También se utiliza el plebiscito para consultar a los ciudadanos, sobre todo a nivel de gobiernos locales, sobre materias de interés ciudadano, como por ejemplo, inversiones, planes de desarrollo, planes reguladores, entre otras.

<sup>165</sup> Otra limitación no menor para la *accountability vertical social* es que las asociaciones secundarias también tiene intereses particulares y pueden actuar como grupos de interés para posicionar sus temas produciéndose problemas de captura, por lo cual las tramas entre aquellos que deben rendir cuentas y los que deber exigir cuentas impide un real control de los primeros (Przeworski, 1998b; 2002).

<sup>166</sup> De Francisco (2002: 287-288) ilustra la complementariedad de dispositivos verticales y horizontales diseñados en la democracia ateniense para lograr la *accountability* y la *responsiveness*: “La democracia ateniense estaba repleta de mecanismos de control político, de *checks and balances* (...) Había mecanismos de control (*accountability*) de los magistrados y los dirigentes políticos, y había mecanismos de “reacción” (*responsiveness*) del proceso político; pero también había mecanismos de *responsabilización* de la ciudadanía, de incentivación de la participación y de “contestabilidad” (*contestability*). La *dike idia*, la *euthynai*, la *hypomosis*, el sorteo del comité de *proedroi* y del *epistates ton proedron*, la propia *Klerosis ek prokriton* (o sorteo de miembros de la *Boulé*) o la *dokimasia ton archon* pueden ser considerados mecanismos de *accountability* y de protección de la soberanía del demos. La existencia de un cuerpo independiente de *nomothetai* (legisladores) a partir de 403, la centralidad política de la Asamblea, la división de la *Boulé* en 10 *pritanías*, la regulación de las relaciones *Boulé-Ekklesia* pueden ser considerados mecanismos de reacción del sistema. La *atimia*, los filtros de edad para la ocupación de los cargos, las diversas *dokimasia*, eran claros mecanismos de responsabilización de la ciudadanía. El *ekklesiastikos misthos*, el *quórum* de 6000 elegidos en la Asamblea y los decretos honoríficos y las recompensas al mejor *rethor*, a la mejor *pritanía*, al mejor comité de *proedroi*, eran mecanismos que estimulaban la participación política. Finalmente, los distintos *graphe nomom* y *paranomom*, las distintas *eisangelia* y las distintas *dokimasia* pueden entenderse simultáneamente como mecanismos de *accountability*, reacción o responsabilización.”

*arriba* se ve limitada por el poder centralizado en el poder ejecutivo típico de la *democracia delegativa*, poder que no desarrolla una *política mediada*, que es aquella que promueve la creación y fortalecimiento de asociaciones secundarias y además crea espacios de diálogos entre estas asociaciones y las instituciones representativas (Peruzzotti, 2010).

Si se produce la *política mediada* las asociaciones secundarias estarán en condiciones de tener *voz*, lo que favorece la activación de *luces verdes y rojas* necesarias para que actúen las instituciones a cargo de la *accountability* horizontal (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). En específico, esto permitiría la existencia de un mix de *accountability* horizontal y vertical denominada *accountability* diagonal, que se despliega cuando organizaciones de la ciudadanía que ejercen *accountability* horizontal social trabajan cooperativamente, integrando, por ejemplo, consejos consultivos, junto a instituciones encargadas de la “rendición horizontal de cuentas por mandato” o “rendición de cuentas asignada” y de esta forma supervisan la gestión pública y política en materias como auditoría a contrataciones, supervisión de elecciones, entre otras (World Bank, 2004, 2005).

En todo caso, para que este complemento virtuoso entre responsabilización *hacia arriba* y *hacia el lado* sea posible, es necesario que las asociaciones que ejercen la *accountability* vertical social dispongan de suficiente información. Por ello, se requiere la instauración de formas institucionalizadas de transferencia de información del gobierno hacia la ciudadanía. Esta información es fundamental porque, en general, los ciudadanos no tienen información necesaria sobre la gestión del gobierno que los representa. La transferencia de información sobre el desempeño del gobierno puede operar a través de tres vías:

a) A partir del libre acceso de los ciudadanos a la información pública. Entre estos se encuentran la publicación en distintos medios (prensa escrita, radio, televisión) de información sobre el funcionamiento de las instancias públicas (planificaciones, marcos presupuestarios, procedimientos, resultados de gestión, etc.)

b) A través de los dispositivos que el Estado expresamente dispone para que los ciudadanos accedan a información sobre asuntos públicos. Entre estos encontramos algunos ya citados como vías de control o contraloría social. En específico, señalamos las veedurías, las audiencias públicas y los presupuestos participativos. Las veedurías son acciones en las cuales los ciudadanos articulados de manera informal o formal (organizaciones, comités, cooperativas, corporaciones, ONG’s, etc.) se constituyen y eligen representantes que operan

como veedores<sup>167</sup>, inspectores o supervisores que tienen como misión monitorear el desarrollo de un plan, programa o proyecto, la gestión pública de una autoridad elegida para atender sus intereses, la provisión de un servicio o prestación de parte de gestores públicos (administrativos, judiciales, electorales) o el desarrollo de procesos administrativos (Velásquez, 1998).

Un ejemplo de veedurías es el desarrollado en Costa Rica a través de los Proyecto Estado de la Nación impulsado por organismos internacionales como el PNUD y la Unión Europea junto con organizaciones de la sociedad civil como la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica. Una de las iniciativas de este Consejo fue la creación de los Informes Estado de la Nación, que a través de la gestión de un Consejo Consultivo, buscaron sistematizar y difundir información sobre los aportes de las políticas públicas en el fortalecimiento del desarrollo humano. En complemento, se realizaron propuestas y se monitoreo el avance en torno a los acuerdos establecidos. Otra iniciativa fue la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia en Costa Rica, que a través de un proceso de consulta, estableció estándares de evaluación sobre la calidad de la democracia desde los cuales se realizaron mediciones cuyos resultados fueron difundidos y discutidos a través de procesos de deliberación. Entre los logros de estas iniciativas se cuentan el mayor acceso de información de parte de la ciudadanía y la modificación de políticas públicas gracias a las orientaciones disponibles desde los informes y desde los diálogos y discusión ciudadana (Gutiérrez-Saxe, 2006).

Otro ejemplo de veeduría es la Veeduría Distrital de Bogotá creada en 1993 con el objetivo de mejorar la gestión de las entidades públicas distritales y además, aumentar los niveles de transparencia y reducir la corrupción. En este marco, se realizaron evaluaciones participativas de la probidad cuyos resultados fueron ampliamente difundidos, sobre todo sobre procesos administrativos de contrataciones y adquisiciones y producto de la monitorización de estos procesos, se creó posteriormente el Programa *Bogotá Transparente*. También se crearon observatorios sobre “Familia y Niñez”, “Régimen Subsidiado de Salud” y “Participación ciudadana y control social”, se estableció un sistema de registro de reclamos, quejas y sugerencias sobre el desempeño de los servicios públicos y se creó el Boletín de

---

<sup>167</sup> El concepto veedor se refiere etimológicamente a quien realiza la acción de mirar, observar y registrar las acciones ajenas.

indicadores sociales *Vivir en Bogotá* orientado a evaluar los resultados de las políticas públicas y a informar a los ciudadanos sobre la calidad de la gestión de las administraciones públicas (Garcés, 2006).

Con un objetivo similar fueron creadas las Veedurías Ciudadanas creadas en Colombia a través de la Ley 850 de 2003, que las define como “El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas y judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público” (Velásquez, 2010: 365).

Estas Veedurías Ciudadanas realizaron vigilancia sobre la eficacia y publicidad de la gestión administrativa, el cumplimiento de resultados y metas, la calidad, oportunidad y efectividad de la gestión pública y sobre el cumplimiento del derecho en las contrataciones públicas. Si bien las veedurías y otros dispositivos de contraloría social como las Juntas de Vigilancia y los Comités de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos han generado efectos positivos como la reducción de los niveles de corrupción, el aumento de los niveles de eficiencia en la gestión pública y la ampliación de los espacios de implicación ciudadana, persiste, además de las prácticas de captura política de estos procesos y de la “burocratización de los liderazgos sociales”, un bajo nivel de atención y respuesta a las demandas y propuestas ciudadanas sobre la gestión de las agencias monitoreadas, lo que produce “una fuente de frustración para los ciudadanos y organizaciones que intentan dar transparencia a la gestión pública y no encuentran eco en las conductas de los servidores públicos. Esta frustración constituye una verdadera amenaza para el control social y, en general, para la participación ciudadana, pues deslegitima los instrumentos, los espacios y los actores, y frena la extensión del control ciudadano a otras esferas sociales” (Velásquez, 2010: 371-372).

Las audiencias públicas son actividades públicas, como reuniones, asambleas u otras realizadas por autoridades y/o funcionarios públicos que toman decisiones administrativas o legislativas y en las que son invitados a participar como público los ciudadanos. Están fundamentadas en los principios de publicidad, de transparencia y en la participación



ciudadana y en este marco se orientan a que los ciudadanos tengan acceso a información en forma directa y completa en torno a asuntos de interés público y además, que tengan oportunidad de “tener voz” en el desarrollo de estas actividades, pudiendo dar su opinión y además, interpelar a autoridades y/o funcionarios públicos.

En la mayoría de los casos este dispositivo se utiliza en el contexto de la gestión de los gobiernos locales comunales y además está formalizado legalmente, ya sea en reglamentos locales, regionales y nacionales y en este caso, en varios países se trata de una práctica democrática consagrada en las constituciones políticas. Un ejemplo son las audiencias públicas impulsadas por gobiernos locales en Argentina, orientadas a que los ciudadanos auditen la calidad de las prácticas democráticas realizadas por los gobiernos locales. También se han utilizado para tomar decisiones de nivel nacional considerando la participación ciudadana a través de representantes de los niveles regionales y locales. Un ejemplo al respecto lo constituyen las audiencias públicas realizadas en Colombia en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y que tuvieron por objetivo consultar sobre las prioridades de asignación presupuestaria de inversión regional. En general, el problema con las audiencias públicas es que si bien tienen un efecto en la percepción pública de las organizaciones, no se establecen compromisos formales y vinculantes en torno a los asuntos públicos monitoreados.

Los presupuestos participativos son un instrumento que busca la co-decisión entre los ciudadanos y un gobierno local respecto a la priorización de recursos destinados a proyectos a partir de partidas presupuestarias disponibles y además pretenden ser un espacio de participación en torno a la administración, monitoreo y evaluación de los proyectos e iniciativas priorizadas (Morales, 2004). Los presupuestos participativos se han extendido por todo el mundo a partir de la experiencia seminal de Porto Alegre en Brasil cuando, en el año 1996, el Partido dos Trabalhadores (PT) impulsó desde el gobierno local el desarrollo de asambleas públicas a partir de las cuales se decidió el uso de partidas presupuestarias (Avritzer, 2006; Goldsmith y Vainer, 2001).

Tanta resonancia logró esta iniciativa que para el año 2004 cien ciudades brasileñas desarrollaban procesos de este tipo (Delamaza, 2004) y posteriormente fueron implementados en diversos países de América Latina como Venezuela, Guatemala, Bolivia, Nicaragua, Uruguay y Perú (Goldfrank, 2006) y también se han desarrollado experiencias de este tipo en

México, Colombia y el Salvador, todas ellas, en el contexto de los procesos de democratización a nivel local. Además, desde el año 1998 los presupuestos participativos han sido puestos en práctica en Europa y para el 2005 se contaban 12 experiencias en España, 2 en Portugal, 1 en Bélgica, 12 en Francia, 20 en Italia y 15 en Alemania. Uno de los objetivos de los presupuestos participativos es mejorar la gestión pública y desde este propósito se han articulado los desarrollados en América Latina, también en Francia, Alemania, España e Italia (Sintomer, 2005).

En América Latina, si bien en el diseño institucional de los presupuestos participativos se incorpora no sólo la dimensión consultiva sino también la deliberativa y en esta participación ciudadana se logra que la mayoría de las organizaciones estén suficientemente representadas en la toma de decisiones (Hahn, 2010) y además son deseables de llevar a la práctica considerando su potencial en el impacto decisorio en las políticas públicas (Font, 2004), tanto la decisión de implementarlos<sup>168</sup> como el cumplimiento efectivo de los compromisos de ejecución de las obras y proyectos financiados a través de los recursos comprometidos y además, la continuidad del proceso entre períodos de gobierno local, depende en muchos casos de la voluntad política de los alcaldes (Montecinos, 2009) razón por la cual, en ocasiones, además de generarse problemas de instrumentalización política de la participación, a través del clientelismo, por ejemplo, no se cumplieron compromisos, lo que provocó descontento y decepción de parte de los ciudadanos<sup>169</sup> (Chaves y Tatabiga, 2010).

---

<sup>168</sup> Se debe señalar que existen casos en que los presupuestos participativos han sido institucionalizados a nivel local a partir de ordenanzas municipales. Además, gobiernos nacionales han apoyado fuertemente las iniciativas de los gobiernos locales desde la gestión y también desde la legislación y al respecto destacamos la Ley de los Presupuestos Participativos de la República del Perú.

<sup>169</sup> Ejemplos de opiniones dadas por participantes en los procesos de presupuesto participativos son los siguientes: “El resultado es muy pequeño (...) acaba siendo insatisfactorio (...) Hubo resultados mejores al inicio (...) Cuando surgió el proyecto del PP, las personas creyeron mucho que iban a ver resueltos sus problemas más próximos. Así, cuando (...) se cerró el primer año, y la mayoría de las cosas no fueron resueltas, las personas también empezaron a dudar (...) Así ¿Qué es lo que pasa? Voy a perder mi tiempo, a quedarme discutiendo un proyecto, ir allí a elegir el delegado, si los problemas que listamos no son resueltos (...) Así las personas empezaron a dejar de creer”; “En un primer momento, él (el PP) tuvo un *boom*, pero llegó la hora al final y ya nadie quiere ir, porque apruebas las cuestiones y éstas no son llevadas a efectos por “n” motivos (...)”; “La población vino al comienzo creyendo en esto y llenó algunas plenarias con más de 3,000 personas, porque creían (...) Yo fui a una en la que sólo la inscripción se fue hasta las 5 horas de la tarde (...) de tanta gente que participó...porque creían...”Vaya, voy a poder votar en los representantes de aquí, decir el presupuesto, lo que mi barrio más necesita”. Y fue decepcionante. Fue decepcionante porque (nos quedamos) sin respuesta de nadie, a lo largo del tiempo (...) es un canal que se fue vaciando, perdió credibilidad (...)”; “La gente estaba desilusionada, yo hasta invité a la gente a participar en el último PP. La gente no quiso saber del último que hubo, y al final ni siquiera se pudo elegir el delegado, ni siquiera se pudo aprobar algo porque no hubo participación del

Las iniciativas impulsadas por el Estado para la promoción de la transparencia y la participación ciudadana también se pueden contar como dispositivos para que la ciudadanía acceda a información sobre la gestión pública. Ejemplos específicos de estas iniciativas son los programas impulsados en México orientados a que los ciudadanos accedan a información y además evalúen y monitoreen la gestión pública. Entre estos se encuentra el Programa de Aval Ciudadano de la Secretaría de Salud, en el que avales de los ciudadanos usuarios supervisan el proceso que estos realizan de los servicios hospitalarios, específicamente, sistematizan las evaluaciones y sugerencias de mejora de gestión de los usuarios, informando sobre estas sistematización a las jefaturas de los servicios a partir de lo cual estos servicios emiten cartas compromiso de gestión y publicación de los resultados logrados por los servicios públicos en relación a los deberes asumidos en las cartas compromiso.

Otra iniciativa es el Programa Monitoreo Ciudadano que tiene por objetivo promover la participación ciudadana en la fiscalización de programas gubernamentales a través de la evaluación de los estándares de calidad de los servicios públicos. Para ello, los ciudadanos son capacitados en materias de monitoreo y acceso a la información, luego se define un plan de trabajo sobre el proceso de monitorización producto del cual se emite un reporte con sugerencias al servicio público sobre mejoramiento de la gestión y luego se realiza un seguimiento orientado a identificar logros en torno a la calidad de los servicios públicos entregados por las agencias estatales (Consejo Ciudadano por la Transparencia, 2005; Pardo, 2010). Las limitaciones de estas iniciativas que merman su poder como medios para ejercer la contraloría ciudadana se refieren a que no incorporan en su diseño la obligatoriedad de los gestores o funcionarios públicos de responder los requerimientos de los ciudadanos, por lo cual se trata de dispositivos que no tienen un carácter vinculante. Específicamente, en el caso del Programa de Aval Ciudadano de la Secretaría de Salud no existía una instancia de nivel superior ante la que se pudieran enviar las sugerencias y denuncias. Además, la entrega de respuestas de los funcionarios dependía de su buena voluntad.

En relación a lo anterior es elocuente la opinión de un gestor del programa: “un elevado porcentaje de las dependencias y entidad de la APF consideran que la rendición

---

pueblo (...) Al inicio, la gente se animó mucho, pero luego, lo que fue aprobado caducó...no salió del papel”; “Por la decepción me alejé del Presupuesto Participativo, porque vi que todas las discusiones que teníamos eran importantes, pero luego el asunto no era planteado, no era ejecutado” (Chaves y Tatagiba, 2010: 290-291).

de cuentas a la ciudadanía consiste en tener disponible en su página de internet la información exigida por la LTAIPG” (Pardo, 2010: 35). Más en general, “(...) los instrumentos y espacios de participación ciudadana disponibles no han sido mecanismos a través de los cuales se pueda emitir una cabal opinión sobre el ejercicio del gobierno; de ahí que no es posible derivar de esas acciones una efectiva rendición de cuentas a la ciudadanía. Si bien es cierto que las distintas modalidades de contraloría social son una forma de participación ciudadana para la exigencia de rendición de cuentas, ésta no se da de manera automática, debido sólo al hecho de la existencia de esos mecanismos. Se requiere que el gobierno rinda efectivamente cuentas a la ciudadanía para que esos mecanismos no se utilicen como recursos para ejercicios de simulación” (Pardo, 2010: 37-38).

c) A partir de la rendición de cuentas públicas o cuenta pública: los funcionarios o gestores públicos vinculados a agencias públicas (ministerios, ayuntamientos, etc.) informan directamente a los ciudadanos con los cuales se vinculan en el marco del desarrollo de planes, programas y proyectos de la política pública. A través de la información recibida los ciudadanos pueden conocer las razones y también los resultados de las acciones y decisiones públicas y además de conocer, pueden, variando del grado de atribuciones que tengan al respecto, lograr modificaciones de acuerdo a los intereses y expectativas que tengan para cada caso.

La rendición de cuentas públicas o cuentas públicas no debe confundirse, como antes señalamos, con la rendición de cuentas. La primera, es un dispositivo específico de la *accountability* vertical social y la segunda se refiere a los actos y procedimientos de informar, justificar y recibir sanciones de parte de quien recibe la rendición de cuentas. En este sentido, por un parte, a través de las cuentas públicas se rinde cuentas y, por otra parte, y en un sentido más general, a través de los dispositivos activados en cada tipo de *accountability* se rinde cuentas. Por ejemplo, en la *accountability* vertical electoral, según la ciencia política, los políticos electos rinden cuenta ante la ciudadanía a través de las elecciones en base al voto retrospectivo como dispositivo. En la *accountability* horizontal de equilibrio, integrantes del poder ejecutivo, por ejemplo, un presidente o un ministro, rinde cuentas ante los parlamentarios, a través de dispositivos como, por ejemplo, las interpelaciones, producto de lo cual debe asumir su responsabilidad política frente a determinados hechos. En la *accountability* vertical interna, funcionarios u organizaciones de la burocracia pública rinden

cuentas a través de dispositivos como informes, auditorías, etc. ante agencias públicas independientes que están facultadas para ejercer labores de contraloría.

En cualquier caso, en relación a los dispositivos específicos activados en cada uno de los tipos de *accountability*, cabe la interrogante de si todos implican informar, explicar y sancionar, es decir, si a través de ellos se rinde cuentas en un sentido sustantivo al incorporar estos tres elementos. Además, surge la pregunta de si como dispositivos de *accountability* permiten efectivamente que quien rinde cuentas sea controlado, es decir, si afectan su estructura de oportunidad de tal forma que lo orientan hacia el cumplimiento. Para responder estas interrogantes a continuación haremos referencia a los niveles de *accountability*, lo que nos permitirá examinar posteriormente cada tipo de *accountability* a fin de evaluar su potencial para lograr la responsabilización de los agentes. Lo que haremos, por tanto, será, luego de presentar los niveles de *accountability*, analizar desde el prisma evaluativo señalado a la rendición de cuentas públicas, que son de particular interés para nuestro propósito porque son el dispositivo de *accountability* vertical social institucionalizado en la política pública través del cual, como veremos, agentes de la burocracia rinden cuentas hacia la ciudadanía.

Entonces, respecto a los niveles de *accountability* comenzaremos diciendo que, Schedler (1999:17) señala: “A es responsable (*accountable*) ante B cuando A está obligado a informar a B acerca de sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), a justificarse y a sufrir castigos en el caso de eventuales malas conductas.” Esto expresa la naturaleza de la rendición de cuenta pública o cuenta pública como dispositivo de *accountability* y en este marco, también las siguientes dos dimensiones fundamentales de la *accountability* lo son de la rendición de cuenta pública: “Incluye, por una lado, la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público (*answerability*). Por otro, la capacidad de sancionar a los políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*Enforcement*)” (Schedler, 2008:12). Esta última dimensión es sustancial en la *accountability*, pues supone la facultad de un individuo de examinar la conducta de otro (Pardo, 2010) y también de sancionarlo. Si consideramos que “un agente A es *accountable* ante un principal B por una acción X” (Elster, 1999a: 255), en este marco “La rendición de cuentas se define como el requerimiento de una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas” (Nonell, 2002: 17). Esta facultad de examinar y sancionar se sustenta en la

responsabilidad que debe aceptar un agente por sus acciones. A su vez, el escrutinio y sanción hacen posible el necesario control que es una condición fundamental de la responsabilización (Gurza e Isunza, 2010), pues el control del agente es posible si existe escrutinio, ya que este aporta la información desde la cual se puede evaluar la conducta del agente y en consecuencia sancionarlo.

Desde estas dimensiones se despliegan tres elementos centrales de la *accountability* y por ello, de la rendición de cuenta pública: información, justificación y sanción, desde los cuales se distinguen tres niveles de la rendición de cuentas públicas complementarios y sucesivos en el sentido en que los posteriores suponen los previos (Isunza, 2006; Olvera e Isunza, 2004; Schedler, 1999): primero, el informativo, que tiene un objetivo de transparentar información, en el que se narra una secuencia de acciones y resultados y se entregan datos relevantes relativos a la gestión realizada. Segundo, el explicativo o argumentativo, en la que se enuncian justificaciones por las acciones y resultados. Este es el nivel en donde se expresa en propiedad la *answerability* (*responsabilidad*) porque los ciudadanos tiene el derecho a exigir cuentas, a escrutar e interrogar a quien rinde cuentas y pedirle explicaciones y razones de sus decisiones.<sup>170</sup> Tercero, el exigitivo, vinculado al *enforcement* (coacción y castigo), que es la faceta impositiva y vinculante, en la que los ciudadanos pueden evaluar el desempeño y además, pueden ejercer el derecho a establecer sanciones proporcionales en correspondencia a la evaluación de ese desempeño y los políticos y burócratas deben asumir las consecuencias de sus actos. En esta dirección, ““Exigitivo” es un neologismo que merece utilizarse en este sentido no corresponde ni a pedir (sentido lato) ni a rogar, sino precisamente a exigir, esto es, “pedir imperiosamente algo a lo que se tiene derecho” (RAEL, citada por Isunza, 2006: 280).

En relación a las cuentas públicas, para caracterizarlas y luego analizarlas, un buen punto de partida es plantear la cuestión referida a sobre qué se rinde cuentas en una cuenta pública. Señalamos que entre las temáticas o criterios de la rendición de cuentas públicas están los *políticos*, en torno a los cuales se examinan las decisiones tomadas y los resultados de las políticas públicas, los *administrativos*, en los que se evalúa la eficiencia de las acciones de

---

<sup>170</sup> El nivel explicativo como *answerability* implica exigir a quien rinde cuentas que justifique sus actos: debe argumentar qué ha hecho y por qué lo ha hecho. Este nivel requiere la existencia del nivel informativo porque es necesaria la transparencia respecto a las acciones de quien rinde cuentas (Tsai, 2011:5).

acuerdo a los resultados logrados y los *financieros*, relacionados a eficiencia y legalidad de los recursos públicos utilizados. Dicho lo anterior, a continuación ilustramos brevemente cómo opera este mecanismo y además, identificamos las limitaciones que tiene como forma de promoción de control social.

En primer lugar, señalaremos que la cuenta pública es un informe oral y/o escrito público en el que un político electo, que puede ser un presidente de un gobierno nacional, regional o el alcalde (en el caso de un ayuntamiento) o un burócrata delegado, que puede ser un ministro o un gestor público que dirige una agencia pública, reporta sobre la gestión realizada durante un período de tiempo determinado. En el caso de los presidentes de gobierno se conciben como cuenta pública los discursos anuales que realiza sobre las acciones realizadas durante su administración y los resultados de estas acciones. Por ejemplo, el Discurso del Estado de la Unión en Estados Unidos o el *Discurso del 21 de mayo* en Chile, los mandatarios realizan un diagnóstico del país en relación al desempeño de su gobierno y además, dan a conocer las acciones realizadas durante el año y las que llevarán cabo durante el año en curso. También los presidentes o autoridades máximas de unidades administrativas de escala subnacional, como gobiernos regionales (Chile), Estados y gobernaciones provinciales (México), departamentos (Colombia), municipios o ayuntamientos y/o las organizaciones o agencias públicas que éstos administran realizan cuentas públicas en las que informan, entre otras temáticas, sobre asuntos fiscales, administrativos y de ejecución presupuestaria y sobre el desarrollo de planes, programas y proyectos.

En todos los casos, quien realiza la cuenta pública lo hace por un mandato constitucional o legal. Además, esta obligatoriedad refiere a que quien rinde cuentas debe hacerlo ante una instancia horizontal, es decir, es una rendición de cuentas públicas *hacia el lado*. En el caso de los gobiernos nacionales, deben rendir cuentas ante el congreso nacional y los gobiernos regionales deben hacerlo ante su respectivo congreso o ante algún órgano similar. Por ejemplo, en Chile el Intendente, dentro de sus deberes como órgano ejecutivo del Gobierno Regional, debe rendir cuentas ante el Consejo Regional. El artículo 26 de la Ley de Orgánica Constitucional sobre Gobierno Regional y Administración Regional señala: “El intendente, a lo menos una vez al año, dará cuenta al consejo de su gestión como ejecutivo del gobierno regional, a la que deberá acompañar el balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera. La cuenta pública, el balance de ejecución presupuestaria y el

estado de situación financiera deberán ser publicados en la página web del correspondiente gobierno regional o de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo” (Ministerio del Interior de Chile, 2006: 16).

En el caso de la cuenta pública que realizan los alcaldes en los municipios o ayuntamientos, la ley indica que debe hacerla ante el o los órganos que fiscalizan su función. En el caso de México, los ayuntamientos deben rendir cuentas ante el cabildo como órgano fiscalizador local y también ante el Congreso del Estado como fiscalizador regional. Un ejemplo respecto al rol contralor de del Congreso del Estado Regional es el del Congreso del Estado de Guanajuato. La Ley de Fiscalización Superior del Estado de Guanajuato señala un su artículo 5 que: “Son sujetos a fiscalización los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial del Estado, los ayuntamientos, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal y los órganos Autónomos” (Congreso de Guanajuato, 2005:1). Por esta razón, el municipio deben rendir cuentas ante el Congreso estadual y esta cuenta pública es un “Instrumento que contiene la información contable, financiera, presupuestal, programática y demás vinculada o conexas de los sujetos de fiscalización, que presentan al Congreso del Estado”<sup>171</sup> (Ibid: 2). En Chile, la Ley N°18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” establece en su artículo 67: “El alcalde deberá dar cuenta pública al concejo, a más tardar en el mes de abril de cada año, de su gestión anual y de la marcha general de la municipalidad”<sup>172</sup> (Ministerio del Interior de Chile, 2010: 39).

---

<sup>171</sup> Los contenidos de la cuenta pública se refieren, según el artículo 20 de la ley señalada, se refieren a: “I. Estado analítico presupuestario de ingresos y egresos; II. Estado de situación financiera; III. Estado del gasto presupuestal programático; IV. Estado de situación de la deuda pública y su costo financiero; V. Estado de resultados; VI. Estado de origen y aplicación de recursos; VII. Informe de avance físico-financiero de la obra pública; VIII. Informe del registro y movimientos del padrón inmobiliario, y IX. La demás información que requiera el Órgano de Fiscalización Superior para el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales” (Congreso de Guanajuato, 2005:7).

<sup>172</sup> Respecto a los contenidos de la cuenta pública la ley señala: “La cuenta pública se efectuará mediante informe escrito, el cual deberá hacer referencia a lo menos a los siguientes contenidos: a) El balance de la ejecución presupuestaria y el estado de situación financiera, indicando la forma en que la previsión de ingresos y gastos se ha cumplido efectivamente; b) Las acciones realizadas para el cumplimiento del plan comunal de desarrollo, así como los estados de avance de los programas de mediano y largo plazo, las metas cumplidas y los objetivos alcanzados; c) Las inversiones efectuadas en relación con los proyectos concluidos en el período y aquellos en ejecución, señalando específicamente las fuentes de su financiamiento; d) Un resumen de las observaciones más relevantes efectuadas por la Contraloría General de la República, en cumplimiento de sus funciones propias, relacionadas con la administración municipal; e) Los convenios celebrados con otras instituciones, públicas o privadas, así como la constitución de corporaciones o fundaciones, o la incorporación municipal a ese tipo de entidades; f) Las modificaciones efectuadas al patrimonio municipal; y g) Todo hecho relevante de la administración municipal que deba ser conocido por la comunidad local” (Ministerio del Interior, 2010: 39-40).



Aquí ya podemos advertir que formalmente la cuenta pública es un dispositivo o instrumento *accountability* horizontal porque la realiza un poder público de una unidad político administrativa que rinde cuentas, en el sentido antes señalado, (es decir, informa, explica y se somete a sanciones) hacia otro poder de público de la misma. No obstante, también la cuenta pública opera como un dispositivo de *accountability* vertical social. Primero, porque estas se realizan en audiencias públicas en la que pueden asistir los ciudadanos gracias a lo cual podrían obtener información sobre el desempeño de un político y a partir de ello formar creencias o actualizar sus creencias sobre él, las que puede considerar cuando en las elecciones utilice el voto como dispositivo de control retrospectivo. Segundo, porque formalmente, en muchos casos, las disposiciones legales prescriben que se debe incluir a los ciudadanos en el proceso de la cuenta pública.

Por ejemplo, en la cuenta pública que deben realizar los alcaldes en Chile, la Ley N°18.695, recién reseñada, indica en el artículo 67: “Un extracto de la cuenta pública del alcalde deberá ser difundido a la comunidad. Sin perjuicio de lo anterior, la cuenta íntegra efectuada por el alcalde deberá estar a disposición de los ciudadanos para su consulta. El no cumplimiento de lo establecido en este artículo será considerado causal de notable abandono de sus deberes por parte del alcalde” (Ministerio del Interior de Chile, 2010: 40). En complemento, la Ley N° 20.500 “Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” modifica el artículo 94 de la Ley N°18.695 y señala que el Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil, elegido por las organizaciones de carácter territorial y funcional y por las organizaciones de interés público de la comuna, deberá “(...) pronunciarse respecto de la cuenta pública del alcalde” y en consecuencia esta modificación legal indica que el alcalde no sólo debe dar cuenta al Concejo Municipal, sino también ante este Consejo Comunal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Así, como vemos, se incorpora expresamente la participación de la ciudadanía en las cuentas públicas. También esto se produce cuando son los servicios o agencias públicas las que están mandatadas para dar cuentas públicas ante la ciudadanía<sup>173</sup>. Por ejemplo,

---

<sup>173</sup> Las cuentas públicas de las agencias públicas también se inscriben dentro del proceso de modernización del Estado y de la gestión pública (Toledo, 2009). En específico, hay orientaciones del paradigma gerencial que orientan sobre ello: a) La reorientación del ciudadano como destinatario de la política pública: se transita desde una concepción del ciudadano como *beneficiario* y *usuario*, propio del paradigma burocrático, hacia la concepción del ciudadano como *cliente*, promovida en el paradigma gerencial. El *beneficiario* se concibe como

nuevamente en Chile, el Instructivo Presidencial N° 008 para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública de 2008, en su numeral 6 instruyó a los órganos de administración del Estado a “Dar una cuenta anual directamente a la ciudadanía, de la gestión de sus políticas, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria” (Ministerio del Interior de Chile, 2009: 2). En la Resolución Exenta N° 311 de 2009 que aprueba la “Norma general de participación ciudadana de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior”, se estipula en su Título II, artículo 4, que: “Son mecanismos de participación ciudadana de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (...) la Cuenta Pública Anual” y en el artículo 5 señala: “La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo anualmente dará una Cuenta Pública a la ciudadanía sobre la gestión de sus políticas, planes, programas, acciones y de su ejecución presupuestaria. La Cuenta Pública, sin perjuicio de otros medios de difusión, deberá ser publicada en su página web abriendo un período de hasta 60 días para que la ciudadanía opine sobre ella. Además deberá remitirse una copia impresa a todos los intendentes y alcaldes del país” (Ministerio del Interior de Chile, 2009: 3).

Producto de la norma general de participación ciudadana, diversas agencias públicas han realizado cuentas públicas, por ejemplo, los ministerios realizan anualmente *cuentas públicas sectoriales* y los gobiernos regionales efectúan *cuentas públicas regionales*. Estas son llevadas a cabo a través de ceremonias públicas y de un informe escrito en el que se notifica sobre diversos tópicos. En ambos casos, los informes escritos hacen referencia a “Principales

---

quien recibe los beneficios e impactos indirectos de la distribución, el *usuario* recibe los beneficios de manera directa, pero no se le asignan atribuciones para tomar decisiones respecto a la oferta y demanda de los bienes y el *cliente* también recibe los beneficios directamente, pero a diferencia del anterior, tiene las atribuciones necesarias para incidir en la oferta y demanda de los bienes generados en el marco de la política pública (Losada, 2008); b) La incorporación de la “responsabilización democrática de la función pública”: se enfatiza la necesidad de ampliar los tradicionales métodos de control en la gestión pública. Estos métodos estaban enfocados hacia el control y la responsabilización, centrados en procedimientos y orientados hacia el interior del aparato administrativo estatal. En cambio, se busca concentrar los esfuerzos en la promoción de la responsabilización administrativa centrada en los resultados y orientada hacia la ciudadanía (Consejo Científico del CLAD, 2000; Mora, 2000; Osborne y Gaebler, 1997). También hay principios que sustentan la cuenta pública desde el *Gobierno Abierto*, que desde ejes como el *Buen Gobierno*, *Governance* (*gobernanza democrática* y *gobernanza eficaz*), promueve la transparencia, eficiencia, capacidad de respuesta y participación. En este marco se indica que: “un Gobierno opaco que no rinde cuentas no se somete realmente al derecho; un Gobierno que no rinde cuentas traiciona la soberanía popular y la igualdad política” y “un Gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (Ramírez-Aluja: 2011: 105).

logros alcanzados durante el año” “Programación del próximo año”, “Otras iniciativas para el período de gobierno de los dos años subsiguientes” (Gobierno de Chile, 2011a, 2011b).

En complemento, la División de Organizaciones Sociales (DOS) de la Secretaría General de Gobierno, a través de su Departamento de Ciudadanía y Gestión Pública ha impulsado un proceso y además entregado lineamientos metodológicos para que los organismos públicos en Chile realicen *Cuentas Públicas Participativas*, que han sido implementadas por gobiernos regionales, servicios (agencias) públicas sectoriales y municipios. Estas básicamente se implementan a través de dos modalidades, una presencial y otra virtual según la propuesta metodológica de la DOS. La primera se realiza a través las denominadas *jornadas de diálogos presenciales* en las que participan representantes de organizaciones ciudadanas que han sido invitadas a través de una convocatoria y en la que se hace entrega del informe escrito de la cuenta pública. Este informe es expuesto en la cuenta pública como primera *jornada presencial* por la autoridad política o administrativa, según corresponda, centrando la atención en los logros o resultados de la administración u organización que representa. Luego, durante las otras *jornadas presenciales* se realizan talleres temáticos<sup>174</sup> en los que analizan los contenidos de la cuenta pública y la autoridad da respuestas a las consultas y establece compromisos con los ciudadanos a partir de las demandas y solicitudes de éstos.

La segunda modalidad se implementa a partir de un *banner* en el sitio web de la agencia pública sobre la cuenta pública<sup>175</sup>. En este sitio está disponible el informe escrito de la cuenta pública y además, una interface interactiva llamada *formulario*, que funciona durante un tiempo denominado *período de participación ciudadana* y en torno al cual se produce un

---

<sup>174</sup> Entre los ejes temáticos tratados están salud, educación, protección social, innovación y emprendimiento, redes de conectividad, empleo, calidad de vida, ciudadanía, conectividad vial, fiscalización de recursos públicos, pueblos originarios, urbanismo, organizaciones sociales, participación ciudadana, medio ambiente y transporte.

<sup>175</sup> Durante 2009, en Chile, las siguientes agencias públicas realizaron cuentas públicas online. Ministerios: Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Educación, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones; Intendencias (Gobierno Regional) de las siguientes regiones: Arica y Parinacota, Antofagasta, Atacama, Valparaíso, O'Higgins, Maule; Araucanía, Aysén; Servicios públicos: Servicio Nacional de Aduana, Superintendencia de Servicios Sanitarios, Superintendencia de Salud, Instituto de Salud Pública, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Agencia de Cooperación Internacional, Dirección de Relaciones Económicas Internacionales, Instituto Antártico de Chile, Dirección de Fronteras y Límites, Comisión Chilena del Cobre, Tesorería General de la República, Chile Compra, Servicio Nacional de Menores, Servicio de Impuestos Internos, DIBAM, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Comisión Nacional de Riego, Registro Civil e Identificación; Servicio de Cooperación Técnica, Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Instituto Nacional de Estadísticas, CONACE, SERNATUR.

proceso denominado *diálogo ciudadano virtual* en el que los ciudadanos entregan sus comentarios, preguntas y opiniones respecto a los contenidos de las cuentas sección y la correspondiente agencia pública responde al ciudadano. Todo los contenidos del *diálogo ciudadano virtual* son de acceso público y los ciudadanos tienen información sobre como participar en el proceso de *diálogo* a través de una *Guía del Participante* que está también disponible en la web. Además, en este sitio está disponible un informe consolidado del proceso de las *jornadas de diálogos presenciales*, que incluye el documento *Planteamientos ciudadanos y respuestas de la autoridad* (Ministerio Secretaría General de Gobierno, 2009).

Una forma bastante similar de realizar las cuentas públicas es desarrollada en Colombia. La Ley 1.474 de 2011, “por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública”, en su artículo 78 sobre “Democratización de la Administración Pública” señala: “Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello, podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones: a) Convocar a audiencias públicas (...) e) Apoyar los mecanismos de control social que se constituyan; (...) f) Aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa. En todo caso, las entidades señaladas en este artículo tendrán que rendir cuentas de manera permanente a la ciudadanía, bajo los lineamientos de metodología y contenidos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales serán formulados por la Comisión Interinstitucional para la Implementación de la Política de rendición de cuentas creada por el CONPES 3654 de 2010” (Congreso de Colombia, 2011: 9-10).

Desde ese dictado se desprende que las audiencias públicas son un medio de control social que permite “*involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública*” y de acuerdo al mandato establecido, en la audiencia pública se realiza la cuenta pública, que está situada en el derecho ciudadano a la información y por ello, en la obligación del Estado de proveer esa información. En este marco, se realizan cuentas públicas presenciales que incluyen un espacio de diálogo en

el que quienes rinden cuentas informan y además entregan justificaciones y explicaciones. Ejemplos de estas audiencias públicas de rendición de cuentas son aquellas que realizan servicios públicos y que son reglamentadas por el artículo 33 de la Ley 489 de 1988. También están los Consejos Comunales en los que autoridades de nivel nacional, regional y local rinden cuenta frente a requerimientos locales y el seguimiento al cumplimiento de compromisos establecidos en estos consejos es realizado por la Alta Consejería para la Competitividad y las Regiones. En complemento, se entrega la información sobre las cuentas públicas de las alcaldías y agencias gubernamentales a la ciudadanía a través del Programa Internet para la rendición de cuentas (Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia, 2010).

Desde la experiencia internacional comparada se encuentran interesantes casos sobre cómo las cuentas públicas operan como un dispositivo de control o *accountability* vertical interna y como uno de *accountability* vertical social. Específicamente, las cuentas públicas centradas en el control por resultados han sido utilizadas para que niveles jerárquicamente superiores de la burocracia de una agencia pública controlen la gestión de un nivel inferior o subordinado y una forma de hacerlo es que el nivel inferior rinda cuentas de los resultados de su gestión ante la ciudadanía. Un ejemplo de ello son las *Citizen's Charter* implementadas desde 1992 por el gobierno inglés orientadas a mejorar la calidad de los servicios a través de auditorías, para lo cual además de proveer incentivos positivos a las experiencias mejor evaluadas, se incorporaron cuentas públicas articuladas en torno a un Código de Prácticas para la Información Oficial que indicaba que los funcionarios de agencias públicas debían rendir cuentas informando públicamente los resultados de su gestión, lo que era supervisado por el Comité Estándar de Vida Pública (Mora, 2000).

En los antecedentes expuestos primero, distinguimos y describimos los tipos de *accountability*, que es lo que sintetiza el esquema recién expuesto. Diferenciamos tres tipos de *accountability*: a) la horizontal, expresada en el control que realizan hacia un gobierno el parlamento (como institución de equilibrio) y agencias contraloras independientes (como instituciones mandatadas expresamente para monitorear la acción del ejecutivo); b) la vertical, que se manifiesta de tres formas. Primero, la *accountability* vertical electoral, es decir, el control de los ciudadanos al gobierno a través del voto prospectivo y retrospectivo, segundo, la *accountability* vertical social, referida al control de los ciudadanos al gobierno y a

las agencias públicas de la burocracia a través de las cuentas públicas que estos entregan a los ciudadanos, y tercero, la *accountability* vertical interna, que es aquella que realizan los niveles jerárquicamente superiores de la burocracia hacia los inferiores a fin de controlar la gestión que realizan, y; c) la diagonal, que se produce gracias a la cooperación entre los ciudadanos y las instituciones de mandato específico para ejercer el control sobre la gestión del gobierno.

Dicho esto, queda pendiente identificar déficits en la implementación de las rendiciones de cuentas públicas, que las hacen un dispositivo limitado para lograr una efectiva *accountability* vertical social. Para advertir estos déficits, primero hacemos referencia a la importancia que se otorga a las cuentas públicas como medio para promover el control de los ciudadanos hacia sus agentes. Por ejemplo, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, en su *Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública de la Ciudadanía* (2005: 6) señala: “La rendición de cuentas de la administración pública es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y la ciudadanía; tiene como finalidad generar transparencia, condiciones de confianza entre gobernantes y ciudadanos y garantizar el ejercicio del control social a la administración pública; sirviendo además de insumo para ajustar proyectos y planes de acción para su realización (...) Los principales objetivos de la rendición de cuentas son: fortalecer el sentido de lo público; recuperar la legitimidad para las Instituciones del Estado; facilitar el ejercicio del control social a la gestión pública; contribuir al desarrollo de los principios constitucionales de transparencia, responsabilidad; eficacia, eficiencia e imparcialidad y participación ciudadana en el manejo de los recursos públicos; constituir un espacio de interlocución directa entre los servidores públicos y la ciudadanía, trascendiendo el esquema de que esta es solo una receptora pasiva de informes de gestión; servir como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera que responda a las necesidades y demandas de la comunidad”.

En este mismo sentido, el Servicio de Salud de la Región del Maule de Chile (2007:1) señala que la cuenta pública “Es un compromiso que da cuenta de los logros institucionales y del cumplimiento de las políticas sociales, permitiendo la participación y el control ciudadano.” La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior de Chile, SUBDERE, en el *Manual Operativo Programa de Implementación de Cuentas Públicas Regionales* (2006:5), señala, en relación a las cuentas públicas regionales (CPR): “(...) las CPR forman parte del proceso de profundización de la democracia, ya que al

entregar a la ciudadanía la posibilidad de participar activamente en el seguimiento y control de las iniciativas gubernamentales, se le entrega una herramienta para contribuir en la formulación de las políticas públicas, lo cual contribuye a generar una dinámica de acercamiento entre la institucionalidad pública y la ciudadanía, lo que obliga a transparentar su gestión y provocar confianza y credibilidad en su accionar.”

Finalmente, el Consejo Nacional Anticorrupción, el Comisionado Presidencial de la Estrategia de la Pobreza y la Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras, en el *Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales* (2007:26) indican “Cuando la rendición de cuentas sigue un procedimiento determinado, crea certidumbre tanto para el que la brinda como para el que la recibe. Además, contribuye a generar credibilidad y confianza hacia la gestión pública y la actuación de las autoridades, lo que a su vez fomenta la colaboración entre gobernantes y gobernados. Su importancia radica en que los ciudadanos, al participar en un escenario de rendición de cuentas, pueden ejercer su derecho a informarse y a controlar a sus autoridades (hacer auditoría social), así como a saber qué se hace con los recursos públicos y los resultados obtenidos. En tal sentido, los objetivos de la rendición de cuentas son: transparentar la administración o gestión de la cosa pública; generar confianza hacia el gobierno y sus autoridades; permitir que la sociedad civil haga un análisis más objetivo para que proponga; políticas públicas más apegadas al interés colectivo, bajo los principios de equidad y subsidiariedad.”

Ya hecha esta breve referencia sobre la relevancia que se otorga a las cuentas públicas para promover el control ciudadano hacia los políticos y los burócratas y gracias a ello, la eficacia y eficiencia de las políticas públicas, la participación ciudadana, la transparencia, la confianza política, decimos que esto no es finalmente posible en todos los casos debido a carencias de las cuentas públicas que están presentes en su diseño y en consecuencia, en su implementación. Sobre estas carencias, Mora (2000: 175-176) es bastante elocuente: “Tradicionalmente, la rendición de cuentas que realizan los gobiernos –si es que lo hacen– se limita en la mayoría de los casos a un acto político –más bien publicitario– en el cual presentan un informe general que incluye el recuento de actividades realizadas durante el año, sin un hilo conductor que las integre y le dé sentido estratégico al que hacer gubernamental. Es una responsabilización del tipo *memoria anual*, en donde el gobierno menciona las políticas, los programas, sus buenas intenciones y una lista interminable de “aparentes

logros”, pero sin hacer referencia a los resultados concretos asociados a las actividades programadas y los recursos asignados. La posibilidad de encontrar una contrastación de metas y resultados es remota, mientras que la participación social en el énfasis y reflexión del trabajo realizado por el gobierno es limitada o nula.”

En el caso específico de las cuentas públicas que se realizan en Chile, en general, desde diversos diagnósticos se puede corroborar lo antes señalado. Para analizar estos diagnósticos es útil la distinción que se ha establecido entre tipos o niveles de participación ciudadana (SUBDERE, 2004). El primero es el *informativo* o *de información*, en donde se provee información en un flujo unidireccional desde quien rinde cuentas hacia la ciudadanía. Lo que se requiere es que la información entregada sea pertinente y completa. El segundo es *consultivo-propositivo* o *de opinión*, en el que busca consultar a la ciudadanía para recibir sus opiniones y propuestas y aquí según la exigencia de respuesta de quien realiza la consulta se distingue entre *consultivo-propositivo sin respuesta obligatoria* y *consultivo-propositivo con respuesta obligatoria* y la diferencia entre ambas es que en el caso de la segunda, los aportes de los ciudadanos debe ser incorporados, según corresponda, en el diseño, implementación y evaluación de planes, programas o proyectos de las políticas públicas.

El tercer nivel es el de *participación vinculada a un beneficio*, en el que existe un vínculo puntual con los ciudadanos en torno a la ejecución de proyectos específicos que generan bienestar en ellos como usuarios. El cuarto nivel es el *co-participativo* o *de co-gestión*, que tiene por objetivo incluir a los ciudadanos en la ejecución de programas proyectos específicos y además, en las decisiones estratégicas en torno a ellos, en condiciones de poder equivalente al de los gestores públicos con los cuales negocian y establecen acuerdos. El quinto nivel es el de *control* o *fiscalización*, en el que se pretende que los ciudadanos monitoreen y evalúen los compromisos y la gestión de autoridades políticas, gestores y agencias públicas.

En torno a esta tipología de niveles de participación, la SUBDERE indica que las cuentas públicas se sitúan, según la forma que tomen, en el primer nivel, el *informativo* o en el quinto nivel, en el de *control* o *fiscalización*. Aquí señalamos que en lo sustancial las cuentas públicas que realizan presidentes de la república, intendentes y alcaldes se sitúan en el nivel *informativo* y en este marco operan según la forma antes indicada por Mora (2000), es decir, como un requisito que es necesario cumplir porque es mandado por ley y en el que los



rendidores de cuentas se remiten fundamentalmente a informar sobre un listado de acciones realizadas (planes, programas y proyectos, ejecuciones presupuestarias, etc.). Aun así, una condición en este nivel de participación es que la información entregada sea completa. No obstante, si se evalúa esta condición se encuentran déficit. Valenzuela (2007) señala que si bien la mayoría de los municipios cumplen con esa obligación, los contenidos que entregan son incompletos, lo que dificulta una adecuada evaluación de la gestión de la municipalidad.

Además, los contenidos entregados se focalizan fundamentalmente en datos financieros y administrativos para así justificar el gasto de los recursos del municipio y no se hace referencia a información importante referida al avance de los planes desarrollo comunal, por lo cual las cuentas públicas se tornan irrelevantes para el interés ciudadano y se utilizan más bien con fines efectistas: “Otra materia de interés se refiere al uso del instrumento Cuenta Pública que están haciendo hoy los Alcaldes. Claramente, no se está cumpliendo con lo que la Ley establece respecto a los contenidos de la cuenta y de paso, esta pierde su sentido esencial (SUBDERE, 2004: 54). Respecto a la cuenta pública de los intendentes, no constituye una instancia efectiva de participación, pues no incorporan medios efectivos para evaluar la gestión. En términos de las dimensiones de la *accountability* antes señaladas, decimos entonces, que las cuentas públicas sólo se desarrollan en el nivel *informativo*, en el que en la que se narra una secuencia de acciones y resultados.

El caso mexicano de las cuentas públicas municipales presenta características similares (Cejudo y Ríos, 2009). El municipio debe someterse a una doble *accountability* vertical interna: una, ante los gobiernos estatal y federal y otro, ante el cabildo. En este último caso, el cabildo, como órgano colegiado que integra a los representantes electos para el gobierno local, es la instancia elegida por la ciudadanía y delega a un presidente municipal la administración local y este presidente, como autoridad política, delega ante una administración burocrática pública local la implementación de las políticas de desarrollo local. Así, el presidente municipal es el responsable político de la administración local ante el cabildo y por eso es responsable ante él. Por otra parte, el municipio debe someterse a la *accountability* vertical social ante la ciudadanía y por ello, el municipio debe rendir cuentas públicas ante tres instancias diferentes.

Lo común en las tres cuentas públicas que realiza el municipio es que se centran fundamentalmente en informar la estructura del gasto de los recursos administrados. En el

caso de la cuenta pública ante los ciudadanos, estas se realizan a través de dos vías presenciales, las audiencias públicas y las contralorías ciudadanas y una vía virtual, que es la entrega de informes a través de internet. En estas formas de cuentas ocurren varias situaciones que hacen que la capacidad de que los ciudadanos incidan en el gobierno local sean limitadas: primero, son poco utilizadas; segundo, los funcionarios desconocen las normativas que obligan a realizar las cuentas; tercero, en algunos casos son cooptadas y se utilizan como formas de legitimación de decisiones tomadas con anterioridad; cuarto, los contenidos hechos públicos no se ajustan a los requeridos por ley; quinto, existe poco interés de los ciudadanos en participar en estas actividades de contraloría social. Como resultado de esto, “(...) más que instrumentos de rendición de cuentas, se trata de mecanismos que abren canales de información, ya sea del gobierno a los ciudadanos (pero información en sí misma no es rendición de cuentas), o bien de los ciudadanos al gobierno (pero esta información no se transforma en un mandato)” (Cejudo y Ríos, 2009: 13).

Hemos indicado hasta aquí que las cuentas públicas se sitúan fundamentalmente en el nivel *informativo* y aun en ese nivel mínimo de *accountability* presentan carencias adicionales. No obstante, es posible identificar experiencias que pretenden situarse en el nivel *explicativo*, en la que se enuncian justificaciones por las acciones y resultados. Aquí podemos ilustrar con las *cuentas públicas participativas* realizadas en Chile y que fueron diseñadas, en parte, para afrontar las limitaciones de las cuentas públicas antes señaladas. Como señalamos estas cuentas públicas se realizan en una modalidad presencial, a través de *jornadas de diálogos presenciales*, en las cuales quien rinde cuenta entrega un informe de la gestión realizada y esta actividad se sitúa en el nivel *informativo* sobre logros y resultados de la administración.

Este tipo de iniciativas, sí aporta porque entrega información sobre los programas y proyectos y aunque esta información en ocasiones es incompleta, al menos también permite a los ciudadanos *tener voz* para formular demandas y requerimientos a las autoridades y funcionarios públicos. Esto puede ocurrir gracias a los talleres temáticos donde los ciudadanos analizan el informe de cuentas pública recibido y además, formulan consultas que deben ser respondidas por las autoridades. Aquí la cuenta pública podría lograr el nivel *explicativo* ya señalado. Sin embargo, en los talleres temáticos los ciudadanos básicamente realizan petitorios que o bien, se refieren a aspectos que desean sean mejorados en relación a la gestión

informada en el período de administración ya pasado, o bien, manifiestan solicitudes sobre asuntos que no están directamente vinculados con la cuenta pública realizada.

En relación a estas solicitudes la autoridad que realiza la cuenta pública establece compromisos de gestión del *tipo usted me pidió esto en el taller, yo me comprometo que en tal fecha daré una solución* y la información en torno a los compromisos es informada, como forma de respuesta, en el *diálogo ciudadano virtual* en los sitios dispuestos en las páginas web para ese efecto. Un ejemplo de esto son las respuestas realizadas por el Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) ante los comentarios, preguntas y opiniones realizadas por los ciudadanos que participaron en el proceso de cuenta pública que realizó el organismo. Presentamos ejemplos de requerimientos y respuestas: “¿Cuándo Directora Nacional podría visitar Linares, a través de Gobernación Provincial?” / “Se requiere que se efectúe la solicitud, a través de la Dirección Regional de SENADIS, quienes se coordinarán internamente con el nivel central para gestionar la visita, de acuerdo a la disponibilidad de agenda”; “Realizar reuniones o seminarios con profesionales municipales a través de la asociación chilena de municipalidades”/ “Estamos realizando un trabajo colaborativo con la Asociación Chilena de Municipalidades en varios temas, siendo esta área una de las más fundamentales de nuestro trabajo. Lo anterior, se ejecutará por medio de las Direcciones Regionales del Servicio”; “¿Hay becas para personas con discapacidad mental en el área de educación?”/ “No existen becas especialmente dirigidas a personas con discapacidad mental. Sin embargo, SENADIS se encuentra trabajando con el Ministerio de Educación (MINEDUC) para lograr que las y los estudiantes con discapacidad intelectual, puedan optar a la oferta gubernamental; “Sería bueno generar mayor difusión del programa TAYSA, puesto que no se maneja información al respecto”; “El año 2011 nos concentramos en solucionar el problema de las PcD que estaban solicitando su ayuda técnicas desde años anteriores y a este año aún no se les daba una respuesta. El año 2012 tomamos como compromiso el mejorar la difusión y retomar las capacitaciones a lo largo de todo el país” (SENADIS, 2011).

Desde el ejemplo anterior se hace evidente que las cuentas públicas si bien pretenden situarse en el nivel *explicativo* finalmente no lo hacen, porque la mayoría de las *respuestas*, como indicamos, se refieren a asuntos no directamente vinculados a la cuenta pública y por ello no se trata de explicaciones o justificaciones sobre la información entregada en la cuenta pública sobre la gestión realizada.

Además, y esto es muy importante, en las cuentas públicas participativas en particular y en las cuentas públicas en general, ya sean las que realiza el gobierno nacional, regional o local, quien rinde cuentas no ha establecido compromisos explícitos previos con la ciudadanía respecto a los cuales rendir cuentas, es decir, contrastando los resultados obtenidos con las obligaciones contraídas ex-ante. Esto también ocurre, de acuerdo con los antecedentes antes presentados, con otros dispositivos de control social vertical como las audiencias públicas, las veedurías y los presupuestos participativos. Por esta razón, en la mayoría de los casos no hay explicaciones y justificaciones de desempeño porque no se han establecido aspecto sobre los cuales rendir cuentas.

Esta limitación grave en el nivel *explicativo* hace naturalmente inviable el nivel *exigitivo* de la *accountability* que deben contemplar las cuentas públicas porque no existen compromisos previos que sean cobrables y en consecuencias, no se pueden establecer sanciones bajo condiciones de manifiesto incumplimiento de estos compromisos. Esto se hace evidente además, porque, en general, en el diseño de las diversas formas a través de las cuales rinden cuentas desde las cuentas públicas no se contempla formalmente sanciones que pueda tener a disposición la ciudadanía ante el incumplimiento de su agente. En ese sentido, las cuentas públicas como dispositivos de *accountability* vertical social no son vinculantes, se trata de dispositivos *sin dientes*.

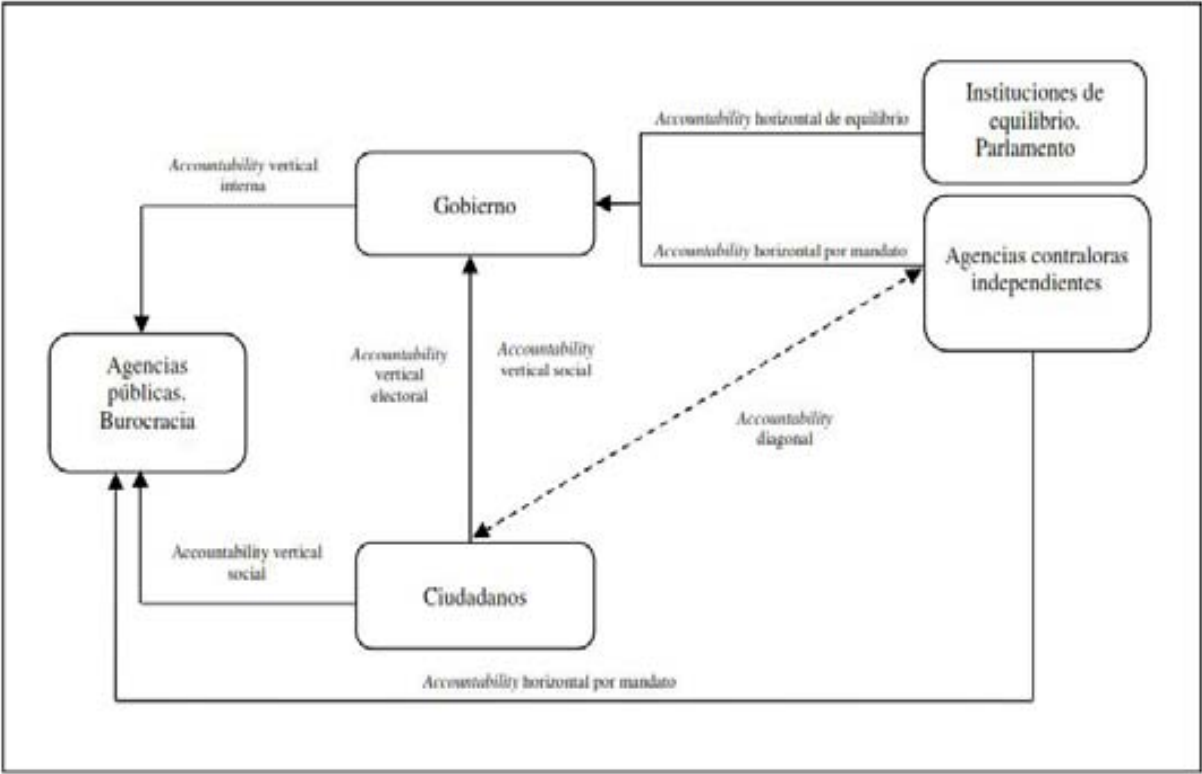
En síntesis, las cuentas públicas, además de tener fallos en el nivel *informativo*, presentan problemas en el nivel *explicativo* porque al fin y al cabo logran una falsa *answerability o responsabilidad*, porque las explicaciones y justificaciones, si las hay, no se refieren a respuestas ajustadas a compromisos previos. Por lo mismo, logran una falsa receptividad o *responsiveness* (capacidad de dar respuesta acertada en cuanto a contenidos y tiempos) y una falsa receptividad (*receptiveness*), porque las acciones desplegadas por el agente tampoco se refieren a compromisos previos con su principal. Como consecuencia de los déficits arrastrados desde los niveles previos, las diversas formas de rendición de cuentas hacia los ciudadanos no logran el nivel *exigitivo* y no se dispone de la dimensión crucial de la *accountability* que es el *enforcement*, es decir, la posibilidad de los ciudadanos como principales de coaccionar y sancionar a sus agentes.

Siendo esto así, los ciudadanos no tienen el poder real de cambiar la estructura de oportunidades de su agente y este no tiene incentivos para cumplir con su principal.

Si consideramos, en la relación entre ciudadanos como principales y gobiernos (y sus burocracias) como agentes, los problemas de asimetría de información que juegan a favor del agente, la capacidad de manipulación y justificación que tiene el agente hacia su principal y la escasa posibilidad que tiene el principal de controlar a su agente a través de las cuentas públicas (tiene dificultades para controlar tanto la calidad del desempeño como los resultados de ese desempeño), vemos que éstas son un medio muy limitado para reducir el oportunismo y los problemas de representación política y de eficiencia y eficacia de las políticas públicas.

Para resumir lo presentado hasta aquí, presentamos el siguiente esquema sobre tipos de *accountability*.

Figura 12. Tipos de *accountability*



Fuente: elaboración propia

En los antecedentes expuestos primero distinguimos y describimos los tipos de *accountability*, que es lo que sintetiza el esquema recién expuesto. Diferenciamos tres tipos de *accountability*: a) la horizontal, expresada en el control que realizan hacia un gobierno el

parlamento (como institución de equilibrio) y agencias contraloras independientes (como instituciones mandatadas expresamente para monitorear la acción del ejecutivo); b) la vertical, que se manifiesta de tres formas. Primero, la *accountability* vertical electoral, es decir, el control de los ciudadanos al gobierno a través del voto prospectivo y retrospectivo, segundo, la *accountability* vertical social, referida al control de los ciudadanos al gobierno y a las agencias públicas de la burocracia a través de las cuentas públicas que estos entregan a los ciudadanos, y tercero, la *accountability* vertical, esto es, aquella que realizan los niveles jerárquicamente superiores de la burocracia hacia los inferiores a fin de controlar la gestión que realizan, y; c) la diagonal, que es la que se produce gracias a la cooperación entre los ciudadanos y las instituciones de mandato específico para ejercer el control sobre la gestión del gobierno.

Además, hemos analizado los tipos de *accountability* de acuerdo a los niveles en que manifiesta la rendición de cuentas y el efecto en el control efectivo del o los agentes. Esto es sintetizado a través de la siguiente tabla:

Tabla 2. Tipos, niveles de *accountability* y control efectivo

Nivel Tipo	Informativo Informa sobre acciones y resultados	Explicativo Da explicaciones y justifica acciones y resultados	Exigitivo Debe someterse a sanciones por acciones y resultados	Control efectivo (responsabilización) del agente que rinde cuentas
<i>Accountability</i> horizontal de equilibrio	Sí. Gobierno entrega información sobre su gestión	Sí. Gobierno da explicaciones y justifica acciones y resultados. Ejemplo: interpelación parlamentaria a ministros	Sí. Gobierno como ejecutivo debe someterse a sanciones de otro poder el Estado. Ejemplo: destitución de ministros por parlamento	Sí. Sanciones están contempladas en diseño institucional, por ello, rendición de cuentas es vinculante, aunque no se produce si se producen bloqueos políticos.
<i>Accountability</i> horizontal por mandato	Sí. Gobierno y agencias públicas entregan información sobre su gestión a agencias contraloras independientes	Sí. Gobierno y agencias públicas justifican acciones y resultados ante agencias contraloras independientes	Sí. Gobierno y agencias públicas deben someterse a sanciones de agencias contraloras independientes. Ejemplo: contraloría puede sancionar por ley a funcionarios públicos	Sí. Sanciones están contempladas en diseño institucional, por ello, rendición de cuentas es vinculante
<i>Accountability</i> vertical interna	Sí. Agencias públicas entregan información sobre su gestión a niveles superiores de la burocracia pública	Sí. Agencias públicas justifican acciones y resultados ante niveles superiores de la burocracia pública	Sí. Agencias públicas deben someterse a sanciones de niveles superiores de la burocracia pública	Sí. Sanciones están contempladas en diseño institucional, por ello, rendición de cuentas es vinculante
<i>Accountability</i> vertical electoral	Sí. En campañas electorales y programa de gobierno	Variable. Si no está en diseño institucional queda a discrecionalidad del gobierno	Sí. Formalmente a través del voto retrospectivo	Variable. Opera afecta estructura de oportunidad del agente. No se produce si existe manipulación política
<i>Accountability</i> vertical social	Sí. Gobiernos y agencias públicas entregan cuentas públicas	Variable. Si no está en diseño institucional queda a discrecionalidad del gobierno	No. No existen mecanismos de sanción formal	Variable. Se produce si afecta estructura de oportunidad del agente, por ejemplo, a través del efecto reputación. De lo contrario, no se produce porque rendición de cuentas no es vinculante
<i>Accountability</i> diagonal	Sí. Gobiernos y agencias públicas entregan información sobre su gestión	Variable. Si no está en diseño institucional queda a discrecionalidad del gobierno	No. No existen mecanismos de sanción formal	Variable. Se produce si afecta estructura de oportunidad del agente, por ejemplo, a través del efecto reputación. De lo contrario, no se produce porque rendición de cuentas no es vinculante

Fuente: elaboración propia

En relación a los tipos y niveles de *accountability* y el control efectivo de o los agentes que deben rendir cuentas, podemos señalar que todos los tipos de *accountability* alcanzan el nivel informativo. En cuanto al nivel explicativo, sólo los tipos de *accountability* en los que participan los ciudadanos, es decir, el vertical electoral, el vertical social y el diagonal, no contemplan el nivel explicativo en los diseños institucionales que los regulan. Lo mismo ocurre con el nivel exigitivo, salvo en el caso de la *accountability* vertical electoral. No obstante, lo que realmente importa es si los diseños institucionales permiten el efectivo

control de los agentes, y desde ello, hacer frente a los problemas de riesgo moral que afectan a los principales implicados. Desde este punto de vista, lo anterior sólo es posible si los tipos de *accountability* contemplan en su diseño institucional sanciones que permiten realizar el nivel exigitivo.

Este es el caso de las *accountability* horizontal por equilibrio, horizontal por mandato y vertical interna, en las que la legislación vigente obliga a los agentes a rendir cuentas y faculta a los principales a sancionarlos si existen incumplimientos legales, que en muchos casos se expresan en incumplimientos contractuales. En contraste y considerando lo antes señalado, en los tipos de *accountability* en los que están implicados los ciudadanos el control de los agentes es difícil porque no existen reglas del juego formales que los faculten para sancionar a políticos y funcionarios públicos. A pesar de que la *accountability* vertical electoral es vinculante respecto a sanciones, el cumplimiento finalmente no es forzoso debido a la capacidad de persuasión y por ello, de sobrevivencia política que tienen sobre todo los políticos como agentes. En este caso, y en el de las *accountability* vertical social y diagonal, el control de los agentes será posible bajo condiciones restrictivas, por ejemplo, cuando el incumplimiento del agente afecte su estructura de oportunidad, porque el deterioro de su reputación traerá como consecuencia una sanción informal, (*accountability* vertical social y diagonal) o formal, a través del voto (*accountability* vertical electoral).

Tomando en cuenta uno de los problemas centrales que hemos planteado en esta tesis referido a la dificultad de los ciudadanos para controlar a sus agentes, agentes que de acuerdo al modelo sobre relaciones principal-agente multinivel en las políticas públicas presentado en la figura 4, son el *político electo* y el *gestor jefe o gerente de la agencia pública*, decimos que si ya establecimos las limitaciones de la rendición de cuentas como medio de control de estos agentes, lo que es necesario para revertir estas limitaciones, es realizar cambios tanto en los diseños institucionales como en las prácticas vinculadas a estas formas de control, lo que constituye una tarea de gran calado inserta en la reforma del Estado en particular y en la política en general.

Ahora, como hemos señalado, el problema central de la tesis se refiere al control del último agente de la cadena de delegaciones, del *agente ejecutor*, según el modelo señalado. Hemos propuesto que la *accountability* vertical social como forma de rendición de cuentas es una vía para controlar el cumplimiento de este agente, no obstante, hemos constatado sus



limitaciones. Específicamente, hemos establecido que dispositivos de controlaría social como las veedurías, las audiencias públicas, los presupuestos participativos y sobre todo las cuentas públicas, se sitúan fundamentalmente en el nivel informativo y no operan realmente en el explicativo, porque no existen compromisos ex-ante que se contrasten con justificaciones ex-post y además, no hacen posible el nivel exigitivo porque no contemplan en su diseño institucional sanciones y dado que no hay una rendición de cuentas vinculante, no permiten el control del último agente.

Por esta razón, si proponemos que la *accountability* vertical social es una vía para el control del *agente ejecutor*, son necesarias dos condiciones cruciales para que esta forma de control ciudadano sea efectiva, es decir, que induzca a este agente a cumplir sus compromisos. Estas condiciones son: que el *agente ejecutor* rinda cuentas y que la rendición de cuentas sea vinculante, es decir, que el resultado del desempeño de este agente esté sujeto a evaluación y como consecuencia de ello, a sanción de parte de su o sus principales, lo que supone incluir, como antes señalamos, además la *accountability* vertical interna como forma de control de este agente que opera en una burocracia. Pero ¿cuáles son las razones teóricas desde las cuales afirmamos esto? A continuación, presentamos razones basadas en los análisis desarrollados desde la ciencia política y la teoría económica, particularmente la nueva economía institucional, sobre los compromisos creíbles.

### **7.3. Compromisos creíbles. Una vía para inducir al *agente ejecutor* a cumplir con su principal.**

Considerando la secuencia temporal de la relación principal-agente, según los antecedentes presentados en el primer capítulo, surgen interrogantes como ¿por qué un agente habría de cumplir ex-post los compromisos establecidos mediante un acuerdo voluntario ex-ante con su principal?, ¿por qué un agente cumplirá en  $t1$  un compromiso previo establecido en  $t0$  si su primera preferencia es no hacerlo?, ¿por qué un agente cumplirá una promesa si el hacerlo va en contra de sus intereses? La respuesta se refiere a las instituciones como reglas formales que inciden el conjunto de oportunidad del agente. Esto quiere decir que las instituciones importan porque inducen al agente a cumplir con su principal. Pero ¿por qué tienen esa eficacia causal sobre las decisiones y acciones del agente? Ya lo hemos indicado: las instituciones limitan el

oportunismo del agente porque lo inducen a seguir el curso de acción dada la estructura de pagos que configura las reglas del juego que sanciona su incumplimiento.

Esto ocurrirá bajo las siguientes condiciones: primero, el agente tiene ex-ante, como primera preferencia, actuar ex-post en forma oportunista; segundo, el agente al establecer ex-ante el acuerdo de intercambio con el principal acepta voluntariamente ser sancionado si no cumple ex-post con su cometido a satisfacción del principal; tercero, la existencia de la sanción es explicitada ex-ante e impone ex-post un coste al agente que es mayor que el beneficio que obtendrá si actúa en forma oportunista; cuarto, la sanción fijada ex-ante es creíble porque contiene una amenaza ejecutable de imponer costes a la desviación; quinto, por lo anterior, la sanción supone un coste que cambia la estructura de preferencias del agente y bajo este marco de coerción su primera preferencia, la que le reporta más beneficios, será el cumplir con su principal; sexto, existen mecanismos ex-post de supervisión del cumplimiento de compromiso del agente; séptimo, el agente tiene la creencia de que la probabilidad de que se descubra su oportunismo es alta; octavo, en consecuencia, el agente tiene incentivos para ex-post no actuar en forma oportunista y su mejor estrategia, dada la estructura de pagos que le es impuesta desde fuera, será cumplir con su principal. De esta forma, su compromiso es creíble.

Agregamos una alternativa a la primera condición que señalaba que el agente tiene ex-ante, como primera preferencia, actuar ex-post en forma oportunista. Esta condición alternativa señala que el agente tiene ex-ante, como primera preferencia, no actuar ex-post en forma oportunista porque el alto costo de la sanción ex-post produce que ex-ante y no después de establecido el acuerdo, se produzca el cambio de preferencia. Es decir, antes de establecer el compromiso el agente tiene una preferencia oportunista, pero evaluando lo costoso que sería su oportunismo dada la sanción implicada si es descubierto, en el momento de establecer el compromiso, su primera preferencia ya es cumplir su compromiso.

En cualquier caso, el cambio de preferencias ex-ante o ex-post se producirá como consecuencia del efecto coercitivo exógeno de la regla que busca persuadir al agente para que tenga el buen comprometido. Una promesa ex-ante será creíble si el agente establece un compromiso creíble en sentido coercitivo, según la siguiente explicación. Shepsle (1998) traza una distinción entre dos sentidos de compromiso creíble, uno

motivacional y otro imperativo. Un compromiso es creíble en sentido motivacional si un agente tiene como primera preferencia en  $t1$  respetar el compromiso establecido en  $t0$ , es decir, existe convergencia entre las preferencias ex-ante y ex-post y esta consistencia intertemporal no es producida exógenamente y además el agente no se desviará en  $t1$  de su curso de acción aunque tuviera el poder discrecional para hacerlo. Por su parte, un compromiso es creíble en sentido imperativo cuando el agente sigue un curso de acción comprometido debido a los costes que se le imponen si no lo hace. Si el agente tuviera el poder discrecional sobre sus cursos de acción y no pudiera ser coaccionado por desviarse de su compromiso, tomará decisiones en  $t1$  alejadas de su compromiso en  $t0$ . En el segundo sentido, el imperativo, un principal tendrá la expectativa de que el agente cumplirá porque su compromiso es creíble dado que es coercitivo, es decir, porque está obligado o forzado exógenamente a hacerlo por alguna regla de imposición.

Si una regla del juego considera elementos coercitivos, los intercambios tienen la propiedad de ser auto-cumplibles (*self-enforcing*) y los compromisos creíbles.<sup>176</sup> No obstante, los acuerdos se cumplen imperfectamente (*enforcement* imperfecto) en un mundo en el que: a) individuos con racionalidad limitada deben procesar información en un ambiente complejo; b) existe asimetría de información entre los individuos; c) existe asimetría temporal en el intercambio, pues los resultados de las acciones del agente son observables por el principal después que se han establecido los términos del intercambio; d) la adquisición de información es costosa; e) el agente tiene, por lo anterior, incentivos para el oportunismo; f) el hacer cumplir los acuerdos de la transacción implica costes de transacción vinculados a la monitorización y a la aplicación de sanciones. Bajo estas condiciones, los intercambios no son eficientes porque el principal empeora su situación ex-post (North, 1998).

---

<sup>176</sup> Shepsle (1998: 127) aporta ejemplos de la relación entre costos por incumplimiento y compromisos creíbles en su análisis de los intercambios intertemporales: “La idea aquí es que en ausencia de compromisos creíbles – para que una generación joven mantenga a miembros de la generación precedente durante su vejez, o para que algún comerciante asegure la calidad del bien que vendió a larga distancia–, existirán resultados de equilibrio Pareto-inferiores. Si los comerciantes no deben temer represalias, por los engaños presentes en futuros acuerdos, o si una generación puede renegar de su compromiso de seguridad social sin consecuencias lamentables para sí misma, entonces estos compromisos son increíbles (...). Sin embargo, suponga que *hubiera* alguna forma de producir consecuencias lamentables para tales renegos. Es decir, suponga que es posible para un agente explotar el *brazo* del futuro (o sea, repetir el juego), castigando (o haciendo castigar) a cualquiera que reniegue de una promesa. Si un régimen de castigo puede por sí mismo ser creíble, entonces aumentará la posibilidad de realizar compromisos creíbles en primer lugar.”

Por lo anterior, resultan cruciales reglas del juego o instituciones que en su diseño establecen consecuencias de las acciones a través de mecanismos que obligan el cumplimiento limitando el set de alternativas de elección de los individuos y por ello, constriñen sus decisiones (Levi, 1990; Shepsle, 2007; Weingast, 2001). De esta forma, ofrecen soluciones al problema del incumplimiento imperfecto y a la consecuente ineficiencia en los intercambios (Mantzavinos, 2011). Estas reglas como soluciones pueden ser provistas endógenamente a través de un proceso evolutivo o pueden ser impuestas por un tercero que obliga a las partes implicadas en intercambios a acatar los arreglos institucionales formales.

Respecto al primer caso, brevemente ilustramos desde la rica evidencia empírica que aporta con Ostrom sobre las reglas de autocumplimiento que se han impuesto a sí mismas las comunidades propietarias de recursos de uso común. La solución que plantea Ostrom frente al *dilema de los comunes* como *dilema social*<sup>177</sup> que dificulta la acción colectiva son las instituciones de autogobierno. Si cada individuo en un contexto de incertidumbre estima que la probabilidad de incurrir en costos se minimiza, pues reglas del juego definidas con el consentimiento de todos garantizan sus beneficios, hacen razonables y compartidos los costos de provisión y sanción, se crea un marco de cooperación que viabiliza en esas circunstancias la acción colectiva. Se trata de una cooperación condicional en el que, en términos de la teoría de juegos, el problema de acción colectiva como un dilema del prisionero finalmente se resuelve porque las interacciones estratégicas entre los individuos tienen la estructura de un juego de seguridad en el que cada parte tiene como primera preferencia en juegos iterados el cooperar si los otros lo hacen y así el equilibrio de Nash es la cooperación sostenida.

Ostrom (2010b: 484) concibe el diseño institucional como “el proceso de desarrollar un conjunto de reglas que los participantes del proceso entiendan, con las que estén de acuerdo y dispuestos a cumplir siempre y cuando sepan que la mayoría de los demás participantes también lo hará y que en caso contrario tendrán que asumir las consecuencias” y gracias a los dispositivos de cumplimiento provistos en el diseño institucional de autogobierno colectivo fue posible, en los casos estudiados por ella, asegurar el cumplimiento mutuo desde efectivas

---

<sup>177</sup> Ostrom (2007b: 1-2) define un dilema social como aquel en el que: a) en las interacciones estratégicas las decisiones estratégicas son tomadas independientemente (por cada actor en forma autónoma) y simultáneamente (en el mismo tiempo); b) todos los participantes tienen conocimiento común de la estructura de situación exógenamente fijada (de las variables exógenas) y de los pagos (costes y beneficios) que recibirán todos los individuos bajo todas las combinaciones de estrategias, y; c) no existe un actor externo (o autoridad central) que obligue a los participantes respecto a sus decisiones.

reglas de apropiación, provisión y sobre todo de supervisión.<sup>178</sup> Producto de estas reglas, como señalamos, fue finalmente factible la acción colectiva desde la cooperación condicional o contingente y el mejoramiento de la situación de todos en el largo plazo hizo sustentable la utilización de recursos de uso común.

El diseño institucional y las expectativas mutuas configuraron compromisos creíbles entre los comuneros usuarios de recursos de uso común. Cada uno de ellos atendiendo a su interés propio tiene incentivos para supervisar el cumplimiento de los acuerdos mutuos autoimpuestos y aceptados casi voluntariamente y este en marco, su compromiso de sancionar es creíble porque es su mejor estrategia, ya que no tiene interés en ser un *primo* e internalizar costos y que se beneficien los *free-rider*,<sup>179</sup> lo cual autorrefuerza la efectividad de

---

<sup>178</sup> Los principios de diseño institucional que se han autoimpuesto comunidades y que favorecieron el cumplimiento multilateral son (Ostrom, 2000a: 147-170): a) Límites claramente definidos: los usuarios de los RUC y los límites de estos son conocidos por todos. Se define quién, cuándo y cuánto se usa el recurso; b) Coherencias entre las reglas de apropiación y provisión: existen reglas de uso y manejo de los recursos comunitarios que restringen el tiempo, el lugar, la tecnología y/o la cantidad de unidades que pueden ser extraídas; c) Arreglos de elección colectiva: las reglas pueden ser modificadas por los usuarios según las situaciones; d) Supervisión: algunos usuarios tienen que estar encargados de vigilar el cumplimiento diario de las reglas de uso de los recursos comunitarios. Se define qué, quién y cómo se supervisa y sanciona; e) Sanciones graduales: a los usuarios que violen las reglas se les imponen sanciones graduales dependiendo de la gravedad y del contexto de la falta, las que serán aplicadas por el resto de los usuarios, adicionalmente se ve afectada la reputación de quien violó la reglas; f) Los individuos están dispuestos a cumplir las reglas si perciben que: f.1. Se cumple el objetivo colectivo, f.2. Los demás cumplen sus compromisos; g) Mecanismos para resolución de conflictos: los usuarios de RUC tienen reglas del juego capaces de manejar los conflictos que puedan aparecer en el uso diario de estos recursos; h) Mecanismos de resolución de conflictos: existen mecanismos y encargados de dirimir desacuerdos y disputas, las que son abordadas a partir de las reglas de autogobierno. Así se establece quién y cómo se dirimen conflictos; i) Reconocimiento mínimo de derechos de organización: las autoridades externas a las comunidades y asociaciones reconocieron, validaron y respetaron las reglas impuestas por los usuarios de los RUC. Esto se debe en parte a que las reglas del juego o instituciones de autogobierno definidas por los “causantes” están en concordancia o no infringen o se contraponen a las normas y jurisdicciones locales, regionales y nacionales. Por tanto, una condición de éxito necesario crucial ha sido la existencia de instituciones o reglas del juego multinivel, incrustadas o anidadas.

<sup>179</sup> El problema del compromiso creíble es expuesto por Ostrom en los siguientes términos: “En muchas ocasiones, después de un acuerdo inicial sobre un conjunto de reglas, cada apropiador debe hacer elecciones posteriores. La elección subsecuente puede ser pensada por lo menos como la elección entre cumplir con un conjunto de reglas, *Ct*, o infringirlas de alguna manera, *Bt*. En muchas ocasiones *Bt* generará una ganancia inmediata superior para el apropiador que *Ct*, a menos que se descubra *Bt* y se imponga una sanción, *S*, lo que produce  $Ct > Bt - S$ . Al principio del proceso todos los apropiadores conocen la configuración general del problema del compromiso. Si desean modificar sus reglas, por ejemplo rotar la autoridad para extraer agua de un sistema de riego entre apropiadores autorizados, ¿cómo puede comprometerse de manera creíble un apropiador a seguir el sistema de rotación cuando todos saben que la tentación de no cumplir con el compromiso será muy fuerte en períodos futuros? Cada apropiador puede prometer: “Cumpliré con mi compromiso si ustedes cumplen con el suyo”. Pero cuando surge la tentación ¿de qué modo los compromisos pasados obligan al apropiador a sacrificios futuros? Y puesto que es posible robar agua sin ser visto, ¿cómo saben los otros apropiadores que realmente están cumpliendo los compromisos? Nadie quiere ser un “tonto”, cumplir con una promesa que todos están rompiendo (...) El asunto inmediato es que un grupo autoorganizado debe resolver el problema sin un agente externo que lo

los dispositivos de supervisión. Además, el compromiso de cada comunero de cooperar con los otros y en este marco cumplir los compromisos multilaterales es creíble porque los beneficios de corto plazo por ser un *free-rider* son menores a los costos por ser sancionado y perder las ganancias en el largo plazo referidas a disfrutar de la apropiación compartida y equitativa de los recursos de uso común.

Otra vía de propiciar los compromisos creíbles y los consecuentes cumplimientos es, como señalamos, que un tercero imponga el seguimiento obligatorio de reglas a quienes están involucrados en un intercambio. La ciencia política y la economía política han constatado la relevancia de las instituciones para favorecer compromisos creíbles y así lograr la eficiencia paretiana en mercados políticos y económicos. Levi (2006a) señala que un atributo necesario de un Buen Gobierno es su capacidad para establecer compromisos creíbles autolimitando su propio comportamiento frente a los ciudadanos, incluyendo, claro está, el comportamiento de sus propios funcionarios, lo que permitirá que los ciudadanos establezcan un consentimiento contingente frente a los requerimientos del gobierno porque tienen la creencia de que este cumplirá y los costos en que deben incurrir implicará tener beneficios en el futuro.<sup>180</sup> Para lograrlo, un gobierno debe crear y hacer cumplir reglas de alineen incentivos de forma efectiva y por ello, induzcan preferencias<sup>181</sup>.

---

haga cumplir. Debe promover entre sí (y entres sus agentes) la supervisión de las actividades y estar dispuestos a imponer sanciones para mantener en alto el cumplimiento. Estos rompecabezas se acumulan. Aun así un apropiador dedicará tiempo y esfuerzo a analizar los problemas que enfrenta, además de decidir un conjunto de reglas que pudiera mejorar sus ganancias, el esfuerzo de producción no tendría sentido a menos que los apropiadores pudieran comprometerse a seguir las reglas. Si no se resuelve el problema de supervisión, no pueden establecerse compromisos creíbles” (Ostrom, 2000a: 84-86).

<sup>180</sup> “Cómo los ciudadanos y sujetos llegan a tener creencias y expectativas correctas, es decir, realistas y con base empírica, es una de las preguntas más importantes a la que la ciencia social contemporánea debe contestar. Al menos, parte de la respuesta radica en la información y las señales que proporcionan los actores gubernamentales acerca del comportamiento real y probable, tanto el suyo propio como el de aquellos con los cuales tanto ellos mismos como sus electores interactuarán. Por lo tanto, la base más importante de las creencias modificadas puede residir en el cambio de expectativas sobre los actores del gobierno y sus servicios” (Levi: 2006a: 28).

<sup>181</sup> Cuando un gobierno y más en general un Estado no otorga garantías para que los compromisos en los mercados económicos sean creíbles otros actores buscan ventajas y asumen este rol. Este el caso de la mafia, que de acuerdo a la tesis de Gambetta, logra grandes beneficios a través del negocio de la protección privada. Quienes debe realizar intercambios en un contexto de alta incertidumbre para reducir la posibilidad de ser defraudado compran la protección de los mafiosos. Gambetta (2007: 48) aporta el siguiente ejemplo: “Soy hombre muerto. Compré un caballo muerto que no sabe por dónde ir, quiere seguir sólo las rutas que le gustan, resbala y se cae en las cuestas, le asustan los petardos y las campanas, y ayer reparó al topar con un rebaño de ovejas que estaba impidiendo el paso. Un camorrista (la versión napolitana de un mafioso) que me protege y que solía controlar el mercado de caballos me hubiera salvado de esa fechoría. El camorrista solía verificar las ventas y obtenía su parte tanto del comprador como del vendedor (...)”. Sobre esta ilustración

En este sentido, North, Summerhill y Weingast (2002) proponen que los gobiernos pueden, gracias al establecimiento de reglas que limitan el oportunismo, reducir la incertidumbre en los intercambios y proporcionar seguridad respecto a los derechos económicos y políticos<sup>182</sup>. Para esto, es necesario que existan reglas que al constituirse en compromisos creíbles limiten las posibles desviaciones del Estado en general y de los agentes públicos en particular y los obliguen atendiendo a su interés propio a no implicarse en la captura de rentas y para esto se requiere que las reglas dispongan de mecanismos externos para hacerlas cumplir estableciendo constricciones sobre el set de alternativa de los agentes.<sup>183</sup>

---

Gambetta (2007: 50-51) analiza: “Un segundo punto, no menos importante, que surge de la anécdota del cacharro equino es que, contrariamente a una difundida creencia, el dinero por la protección privada se puede pagar *de buena gana*, voluntariamente. En este caso, el cochero compensa un acto defensivo real realizado por el mafioso, hasta tal punto que la ausencia forzada de este último se lamenta amargamente. El mafioso es capaz de disuadir al vendedor de entregar un cacharro. Sin esa protección, el cochero está verdaderamente en peligro, porque le toca, por así decirlo, un mal caballo. Por tanto, aunque el resultado óptimo para el cochero sería comprar un buen caballo sin pagar protección, aun así prefiere pagar algo de protección en vez de evitar la transacción en concreto o pagar un mal caballo. El hecho de que el vendedor también pague al mafioso una cuota es más difícil de interpretar. Las palabras del *vaccaro* –“él sabe que quiero estafarlo. Pero yo sé que él quiere estafarme”– indican que el vendedor también necesita protección, porque el comprador puede pagar tarde, no pagar, pagar menos de lo convenido, firmar un cheque falso y así sucesivamente. Por tanto, aunque el comprador necesita protección contra la venta de bienes de mala calidad, el vendedor necesita protección por razones equivalentes. Esta explicación es plausible y en varios casos la protección de este tipo parece ser parte del contrato que vincula a empresarios y comerciantes como vendedores con la mafia (...) Por tanto, en un mundo no confiable el precio pagado por los servicios de la mafia puede tener más de una justificación racional. (Digo no confiable en vez de tramposo porque ninguna de las partes necesita saber de seguro que la otra parte es tramposa; la sola sospecha puede bastar para justificar la adquisición de protección, dando por ello el mismo resultado)”.

<sup>182</sup> Este mismo argumento es planteado por Shepsle (1998: 114). Este autor postula que “La discreción es enemiga de la optimalidad, y el compromiso es su aliado” y por ello se interroga “(...) cómo los gobiernos pueden comprometerse intertemporalmente de manera creíble a un plan o a una política, la cual si es implementada, pueda aumentar el bienestar social, o algún otro objetivo gubernamental” (Shepsle, 1998: 115). Su respuesta central es: los arreglos institucionales si alinean adecuadamente los incentivos pueden hacer que los compromisos establecidos en las políticas públicas sean creíbles.

<sup>183</sup> “El orden político existe idealmente –y en la teoría de juegos– cuando los participantes encuentran de su interés, dadas las expectativas sobre las acciones de los otros, obedecer las reglas escritas o no escritas que apelan al respecto de los unos a los otros (...). Un sistema de orden tiene las siguientes características: 1. Una matriz institucional que produce una serie de organizaciones que establece una serie de derechos y privilegios. 2. Una estructura estable de relaciones de intercambio tanto en los mercados políticos como económicos. 3. Un conjunto subyacente de instituciones que comprometa de forma creíble al Estado con una serie de normas políticas y al fortalecimiento de los derechos que protegen a las organizaciones y las relaciones de intercambio. 4. Conformidad como resultado de alguna mezcla de interiorización normativa y mecanismos externos (a los individuos) para hacer cumplir las normas (*enforcement*) (...) El primer punto del orden político reconoce que el sistema político define y refuerza los derechos de ciudadanía, incluída su libertad para organizar e intercambiar. No se ha hecho ninguna suposición acerca de cuán extensos son estos derechos y libertades. Los puntos tres y cuatro requieren que estos derechos y libertades existan en la práctica y no sólo en la teoría. Así pues, el tercer punto requiere que estos derechos y libertades que existen en la práctica reflejen un grado de compromiso creíble, por el cual los cargos políticos tengan interés en observarlas” (North, Summerhill y Weingast, 2002: 13-14).

Si un Estado o un gobierno se impone así mismo reglas para constreñir sus decisiones y acciones<sup>184</sup> se autoobliga de tal forma que sus acciones futuras no generen efectos distintos a los buscados para estabilizar la democracia (Elster, 1999b) y estas autoobligaciones que operan como autolimitaciones o auto restricciones son compromisos previos expresados fundamentalmente en Constituciones Políticas que crean en el depositario de una promesa como un compromiso el derecho a exigir su cumplimiento (Holmes, 1999). Estas Constituciones serán compromisos institucionales creíbles<sup>185</sup> si quienes las establecen están comprometidos a cumplir las reglas porque no tienen libertad de acción dados los perjuicios anejos a infringirlas<sup>186</sup>.

En este sentido, las Constituciones previendo el oportunismo ex-post, alteran ex-ante los incentivos para inducir el cumplimiento de los compromisos de las partes después que se han establecido los acuerdos y por esta razón, los participantes en la transacción tendrán la expectativa de que la conducta mutua será cooperativa. De esta forma las Constituciones son *self-enforcing* (North y Weingast, 1989) y lo son, en términos más generales, porque permiten la convergencia de expectativas necesaria para la coordinación social que conduzca hacia la cooperación (Hardin, 1989). Así, las Constituciones hacen posible que los compromisos de los gobiernos sean creíbles porque la única forma de hagan honor a sus compromisos es que se vea constreñido por el poder coercitivo de otra institución, de acuerdo a los mecanismos de frenos y contrapesos establecidos constitucionalmente (Mantzavinos, 2004).

Las Constituciones en particular y las instituciones en general lograrán un poder obligatorio, es decir, lograrán imponer el acatamiento si los beneficios de cumplir son mayores a los de no cumplir y estos costes están asociados a una sanción sustentada en una amenaza y creíble<sup>187</sup>. Si esto es así, como hemos indicado, los compromisos serán creíbles, pues los

---

<sup>184</sup> “Las instituciones son las reglas del juego y las organizaciones son los jugadores” (North, 1993: 15).

<sup>185</sup> Sobre los diversos mecanismos desde los cuales las instituciones operan como compromisos previos, ver Elster (2002).

<sup>186</sup> Uno de los costos bastante bien analizados en la teoría económica es la pérdida de reputación, tal como señalamos en el capítulo de esta tesis dedicado a ese activo. Como indicamos, en los juegos repetidos el *largo brazo del futuro* hace posible el *efecto reputación* como mecanismo que propicia el cumplimiento.

<sup>187</sup> “Para administrar sanciones, los actores deben emprender sanciones que tengan por efecto una reducción de las ventajas que pueden obtener los demás. Las instituciones posibilitan los castigos y los hacen predecibles; establecen normas predeterminadas para su imposición, disponen de los medios físicos necesarios para aplicarlos y ofrecen incentivos a los agentes especializados encargados de imponerlos. Tomemos el ejemplo de los impuestos. Para inducir el cumplimiento, deben existir normas sancionadoras, una burocracia capaz de detectar los incumplimientos y un conjunto de incentivos para fomentar que ésta los detecte y aplique las normas. Si la



individuos en consecuencia tendrán incentivos para cumplir (Drobak, 1997; Haber, Razo y Maurer, 2003; North, 1993; Przeworski, 1995). Sánchez-Cuenca (2010) aporta otra forma de interpretar las constituciones vinculadas a compromisos: postula que más que ser una regla que compromete a los actores a realizar algo, son los actores lo que se comprometen con la regla en el sentido de hacer que sea estable en el tiempo. Desde esta perspectiva, son creíbles las promesas y amenazas de un gobierno porque el acatamiento de los dictámenes constitucionales no sólo es obligatorio sino además casi permanente, porque no es fácil cambiar los diseños institucionales configurados a partir de una constitución como un conjunto de reglas constitutivas blindadas por los actores con veto.

Un actor puede auto obligarse o ser obligado exógenamente a cumplir su compromiso y en ambos casos para que este compromiso sea creíble, se pueden eliminar determinadas alternativas de acción o como señalamos, hacer costosa la desviación del compromiso. Los propósitos de ambas estrategias son que para el individuo que se compromete sea irreversible el curso de acción que lo conduce a cumplir el compromisos y que el individuo que recibe el compromiso sea suficientemente persuadido de que no lo defraudarán (Sánchez-Cuenca, 1995a).

En este punto volvemos a las interrogantes planteadas al inicio de esta sección: ¿por qué un agente habría de cumplir ex-post los compromisos establecidos mediante un acuerdo voluntario ex-ante con su principal?, ¿por qué un agente cumplirá en  $t1$  un compromiso previo establecido en  $t0$  si su primera preferencia, considerado la divergencia de intereses con su principal, es no hacerlo? La respuesta ya fue dada también al inicio de la sección: porque existen marcos institucionales que lo induce a hacerlo. Respecto a la eficacia causal de las instituciones identificamos condiciones que concurren en torno a la inducción hacia el cumplimiento: ex-ante, preferencias oportunistas inicial del agente; compromiso ex-ante del agente de cumplir y aceptación de sanciones ex-post por no hacerlo; sanciones que imponen costos ex-post y amenaza ex-ante de sanción ejecutable ex-post; costes por sanción al agente más altos que beneficios por desvío; mecanismos ejecutables de supervisión de

---

hacienda pública no dispone de medios de detección y es fácil de sobornar a los funcionarios, las sanciones no serán eficaces. Las instituciones sustituyen la coerción efectiva por una amenaza predecible” (Przeworski, 1995: 44-45).

oportunismo y creencia del agente de que la probabilidad de que se descubra su oportunismo es alta.

En torno a estas condiciones decimos ahora que la relevancia de un arreglo institucional para favorecer el cumplimiento de un agente es que permite que las promesas y amenazas presentes en los intercambios intertemporales sean creíbles. Un agente puede prometer *ex-ante* cumplir. A pesar de esto, el problema de eficiencia que afecta a su principal es que ambos jugadores se encuentran implicados en un juego de confianza, en el sentido propuesto por Kreps (1990b): el principal debe decidir si confía o no confía, si no lo hace, no se produce acuerdo contractual ni delegación y no hay relación contractual ni intercambio. Si, en cambio, el principal confía, luego el agente debe decidir si coopera o no coopera con su principal, es decir, si honra la confianza depositada en él manteniendo su promesa, o bien, no coopera y rompe su promesa. Dado que el agente tiene preferencias oportunistas, su primera preferencia es romper su promesa porque así obtiene el pago más alto. Desde la comprensión estratégica de la lógica de la situación en que se encuentra inmerso, el principal, anticipa la jugada del agente y al considerar que este tiene preferencias propias de un no cooperador en un dilema del prisionero, inicialmente decide no cooperar con él porque su promesa de cumplir, dados los pagos por hacerlo, no es creíble<sup>188</sup>.

---

<sup>188</sup> Dos ejemplos sobre promesas no creíbles son los siguientes: “Imaginemos un gobierno que controla la oferta monetaria de un país en particular. Por razones políticas, el gobierno desea administrar la economía de tal modo que se maximice su crecimiento. Supongamos que la inflación esperada es nociva para el crecimiento, mientras que la inflación inesperada (impulsada por un aumento inesperado de la oferta) promueve el crecimiento. Teniendo en cuenta el primer efecto, el gobierno podría inclinarse a prometer que no inflará la oferta monetaria por encima de cierta tasa. Pero *ex post* el gobierno deseará inyectar dinero a la economía para aprovechar el segundo efecto. Lo malo de este dilema es que la promesa *ex ante* del gobierno es increíble mientras el público reconozca que, *ex post*, el gobierno deseará y podrá inflar la oferta monetaria. Por lo tanto, el público anticipará una inflación elevada, lo que deprime el crecimiento económico (...) Imaginemos una empresa que compra un producto particular a una segunda empresa. La primera empresa decide que, por diversas razones, le conviene comprar la segunda, convirtiendo en una transacción interna lo que antes era una transacción basada en el mercado. Sin embargo, los administradores de la primera empresa temen que se marchen los administradores de la segunda, quienes proveen experiencia y conocimientos técnicos. En consecuencia, les prometen que conservarán su autonomía y se les remunerará como si las dos empresas permanecieran separadas. En la medida en que la integración signifique que los administradores de la primera empresa tendrán la capacidad legal necesaria para no cumplir tales promesas, ya sea en forma directa o mediante su control de cuentas dentro de la empresa, y en la medida en que los incentivos *ex post* de la primera empresa sean el incumplimiento (total o parcial) de tales promesas, los administradores de la segunda empresa considerarán increíble la promesa de su cumplimiento” (Kreps, 1994: 56-57). La incapacidad de realizar compromisos creíbles que hagan efectivas las promesas puede tener efectos nefastos: “En su estudio sobre la guerra serbo-croata, James D. Fearon muestra cómo en el momento en que Croacia inició su proceso de secesión la minoría serbia quedó en una posición muy difícil, pues las promesas croatas de respetar los derechos de esa minoría no eran creíbles. La razón era sencilla: una vez que los croatas dispusiesen de un Estado propio, nada les impediría desatenderse de las promesas que

Una forma de solucionar este problema es que el principal realice una amenaza de sancionar. No obstante, siguiendo la lógica propuesta por Sánchez-Cuenca (1995b), para un principal puede resultar costoso sancionar<sup>189</sup>. Específicamente, si el costo de sancionar es más alto que el beneficio que obtendría si el agente no cumple, el compromiso del principal de sancionar no será creíble. Si el principal ha elegido como primera jugada cooperar con el agente, es decir contratarlo y delegar, el agente luego debe decidir si mantiene o rompe su promesa. Si el agente conoce los pagos del principal y tiene información de que para éste es costoso sancionar, anticipando que la jugada del principal será no sancionar (no castigar y perdonar), en la jugada previa actuará en forma oportunista, no será sancionado y de esta forma maximizará su beneficio en perjuicio de su principal<sup>190</sup>. Por su parte, el principal puede anticipar su jugada futura y la del principal y considerando que su amenaza no es creíble y que tampoco es creíble la promesa del agente y que por ello finalmente él será defraudado, su primera jugada será no cooperar, es decir, no contratar y no delegar, por lo cual no se

---

podrían haber hecho a un grupo minoritario. Los serbios, conscientes de este problema, decidieron rebelarse antes de que se constituyera el Estado croata, pues las posibilidades de éxito de la vía insurreccional eran mayores antes de que los croatas se organizaran en un ejército y con fuerzas de seguridad propia. De ahí que prefirieran luchar antes de que se consumara la escisión. Los croatas no pudieron hacer promesa alguna para evitar el conflicto. Sus promesas no resultaban creíbles para la minoría serbia. La incapacidad de realizar compromisos se debía al exceso de poder (ausencia de limitaciones) de los croatas desde el momento en que todas las partes anticiparon que habría un Estado croata soberano” (Sánchez-Cuenca, 2010: 130-131).

<sup>189</sup> Sánchez-Cuenca (1995b: 304-305) aporta con una idea simple pero clarificadora sobre los problemas de inconsistencia intemporal que se producen en torno a promesas y amenazas no creíbles: “Supongamos dos jugadores J1 y J2. J1 le promete a J2 que si cocina, él fregará luego todos los cacharros. Puesto que J1 odia cocinar y J2 odia fregar, el intercambio resulta favorable para ambos. En  $t=0$ , por tanto, a J1 le conviene proponer la promesa. J2 considera que la promesa también le conviene, por lo que en  $t=1$  debería dedicarse a cocinar. Pero razona del siguiente modo: una vez acabada la comida, en  $t=2$  J1 tiene que fregar. Sin embargo, en  $t=2$  J1 obtiene una mayor ganancia en utilidad si además de comer la comida preparada por mí, no friega. Es decir, en  $t=2$  la elección óptima de J1 consiste en no cumplir la promesa. J2, previendo esto, decide no aceptar la promesa de J1 y por tanto no cocina en  $t=1$ . Aunque los dos estarían mejor si llevaran a cabo su compromiso, la inconsistencia temporal entre las elecciones de J1 en  $t=0$  y en  $t=2$  frustra cualquier perspectiva de cooperación. Supongamos ahora que J1, en vez de proponer una promesa, amenaza a J2 en  $t=0$  del siguiente modo: si en dos horas no está preparada la cena, destrozo la vajilla. J2 tiene mucho aprecio por su vajilla, pero a pesar de eso no prepara la cena, pues esa amenaza, como la promesa anterior, no resulta creíble. Supongamos que en  $t=1$  J2 no cocina. Cuando J1 regresa a la casa en  $t=2$  se enfrenta al siguiente dilema: si lleva a cabo la amenaza, no cena y además tiene que realizar una acción violenta que probablemente rompa su amistad con J2; si no la realiza, no cena pero no incurre en costo mayores. Por tanto, en  $t=2$  J1 está mejor si no cumple la amenaza. Hay una *inconsistencia temporal* para J1 entre las acciones de  $t=0$  y  $t=2$  y por tanto J1 no destrozará la vajilla de J2.”

<sup>190</sup> Si el principal realiza el acuerdo contractual y realiza una amenaza pero no la concreta porque no está dispuesto a asumir los costes de castigar, además de ser defraudado por el agente, sufre pérdidas reputacionales. En general, como señala Elster (2006c: 55) respecto a la credibilidad de las promesas: “Primero, un agente racional nunca debería hacer una declaración condicional –una promesa o una amenaza– acerca de lo que haría si otro agente actúa o no de cierta forma, a menos de que estuviera dispuesto a cumplirla bajo esas condiciones. La promesa o la amenaza debe ser creíble. Segundo, si un agente hace una promesa o una amenaza que no es creíble a otra agente (racional), este último debe ignorarla.”

producirá el intercambio. Este el resultado de la interacción estratégica en la que existen promesas y amenazas no creíbles.

La situación es distinta si un marco institucional define que un tercero es el que realiza la amenaza y asume los costos de la sanción. Si en una relación contractual un dispositivo coercitivo externo a la relación principal-agente castiga al agente si ex-post no cumple con su principal, el principal no necesita amenazar y tampoco precisa asumir costos por la sanción de su agente. No obstante, existe una amenaza creíble exógena que es conocida por el agente y que le impone costes más altos que los beneficios por la desviación y por ello, cambia su estructura de preferencias, haciendo que su primera preferencia sea cumplir. La amenaza es definida como la información publicitada “de los propios móviles, expresados para hacer ver claramente al otro las consecuencias automáticas que se derivarían de sus actos” (Schelling, 1964: 51). Es un regla de respuesta que castiga a quien no coopera que informa sobre un curso de acción condicional a las jugadas previa de otro (Dixit y Nalebuff, 2004) y que tiene la expresión “si no haces X te sancionaré con Y imponiéndote los costos Z.”

En este sentido, la amenaza es un compromiso reactivo ante defecciones en la que se explicita que la no cooperación tendrá como respuesta la no cooperación y supone beneficios para quien emite la amenaza porque puede lograr que un primer resultado que podría ser que él coopera y el otro jugador no coopera, podría generar, como señalamos, que la no cooperación se conteste con no cooperación y si los costes por esta reciprocidad negativa son altos para quien inicialmente no coopera, este preferirá cooperar, con lo cual, gracias a la amenaza, el resultado final es la mutua cooperación: el receptor de la amenaza coopera y el emisor de la amenaza no la concreta (Hirshleifer, 2001). Así definida, el objetivo de una amenaza es intimidar o disuadir ex-ante para inducir ex-post al cumplimiento. Dado este objetivo, una amenaza es una estrategia preventiva y por ello tendrá éxito si su cumplimiento no es necesario y esto será posible gracias a que es creíble porque es ejecutable,<sup>191</sup> porque el agente coercitivo externo irreversiblemente debe sancionar ya que es su obligación hacerlo.<sup>192</sup>

---

<sup>191</sup> “Por regla general, uno debe amenazar que actuará, no que *puede* actuar si la amenaza fracasa. Decir que uno puede actuar es decir que uno puede no actuar, y decir esto es confesar que uno se ha reservado la facultad de decisión, que uno no se halla comprometido. Decir solamente que uno puede llevar a cabo la amenaza, no que lo hará con toda seguridad, es invitar al adversario a adivinar si uno preferirá castigarse a sí mismo y al adversario, o dejará pasar el lance” (Schelling, 1964: 213).

<sup>192</sup> “El rasgo distintivo de una amenaza es que uno afirma que en una contingencia determinada hará lo que manifiestamente preferiría no hacer si se produjese esa contingencia, lo cual depende de la conducta de la otra

La amenaza informa entonces sobre los incentivos que tiene el agente coercitivo externo para llevarla a cabo e implica el compromiso de cumplirla y como compromiso “es un movimiento *estratégico*, un movimiento que induce al otro jugador a elegir a favor de quien lo ha asumido. Coarta la elección del otro jugador influyendo sobre sus expectativas” (Schelling, 1964: 145). La amenaza es una promesa creíble por que quien la realiza no tiene la opción de retroceder si debe concretarla como reacción a la conducta sancionada de quien incumple su compromiso.<sup>193</sup> Por esta misma razón, si una condición contractual definida en el intercambio es que el agente se compromete voluntariamente a cumplir y someterse a ser sancionado si no cumple, sus compromisos son creíbles porque exógenamente se carga al agente altos costes por el oportunismo y así se restringe su conjunto de oportunidad.<sup>194</sup>

Habitualmente el compromiso previo es analizado como una forma de autolimitación que un individuo se impone eliminando determinadas opciones o aumentando costes por determinadas acciones a fin de afrontar el problema intertemporal de no hacer en un momento futuro lo que se ha comprometido a hacer en el pasado<sup>195</sup> y así lograr que su promesa sea

---

parte. Como el compromiso ordinario, la amenaza es una limitación de la elección, una renuncia a las alternativas, que le pone a uno las cosas peor de lo que tenían que resultar si la táctica fracasa; tanto la amenaza como el compromiso están motivados por la posibilidad de que un segundo jugador racional se vea coaccionado por su conocimiento de que el primero ha alterado la estructura de sus incentivos. Como el compromiso ordinario, una amenaza solamente puede coaccionar al otro jugador en tanto en cuanto comunique a éste cierta apariencia de obligación (...)” (Schelling, 1964: 145-146).

<sup>193</sup> “La credibilidad de la amenaza, antes de la realización del acto, depende de lo visible que sea para la parte amenazada la incapacidad de la parte que amenaza para evadirse racionalmente de su compromiso, una vez que ha fracasado su objetivo. Cualquier salida que la parte amenazante se deja a si misma debilita –si es conocida por la parte amenazada– el compromiso visible y reduce, por tanto, la credibilidad de la amenaza. Para obtener el máximo de credibilidad es esencial, por tanto, que la realización de la amenaza dependa en un grado mínimo de la voluntad en el momento dado” (Schelling, 1964: 56).

<sup>194</sup> “Una amenaza sólo puede ser efectiva, por tanto, en un juego en el que el primer movimiento corresponda al otro jugador, o en el que uno pueda obligar al otro jugador a mover primero” (Schelling, 1964: 146).

<sup>195</sup> “El compromiso previo o autoligadura es un acto de autolimitación ejecutado por un agente, con el *propósito* de alcanzar un mejor resultado, que es más valorado por sus preferencias en el momento de hacer tal limitación de lo que sería si el agente hubiese mantenido su total libertad de acción” (Elster, 2006c: 329). Un ejemplo de autolimitación es el aportado por Derek Parfit, citado por Elster (2002: 68): “Imaginemos un ruso del siglo XIX que, dentro de varios años, heredará vastas posesiones. Puesto que tiene ideales socialistas, se propone, hoy, ceder la tierra a los campesinos. Pero se sabe que, con el tiempo, sus ideales pueden marchitarse. Para guardarse de esa posibilidad, hace dos cosas. Primero, firma un documento legal, por el cual automáticamente donará la tierra, y que solamente podrá ser revocado con el consentimiento de su esposa. Dice entonces a su esposa: “Si alguna vez cambio de opinión y te pido que invalides el documento, prométeme que no lo consentirás.” Podría añadir: “Considero que mis ideales son esenciales para mí. Si los perdiera, deseo que pienses que *yo* deo de existir. Te pido que, en ese momento, veas a tu esposo no como yo, el hombre que te pide encarecidamente que hagas esa promesa, sino sólo como su yo posterior. Prométeme que no harás lo que él te pida”.

creíble<sup>196</sup>. Al respecto Elster (2006d: 297) señala: “En el período 1 el agente estará en uno de estos estados motivacionales y podría predecir que al llegar al período 2 estará en uno de estos mismos estados. La necesidad de establecer un compromiso previo surge si el agente predice en el periodo 1 que, cuando llegue al periodo 2, estará en un estado motivacional diferente y que, por tanto, bajo la influencia de tal motivación hará A cuando en el período 1 preferiría hacer B (llegado el momento 2). Hay dos intenciones dirigidas hacia el futuro: una predicción en el periodo 1 del estado en el cual se encontrará el individuo al llegar al periodo 2 y, además, una preferencia en el periodo 1 sobre lo que el individuo debería hacer llegado el periodo 2. Si en el periodo 1 puede ejecutar una acción que asegure que él hará B, y el costo de ejecutar tal acción es inferior al valor de la diferencia entre los actos A y B (de acuerdo con la valoración en el periodo 1), entonces el individuo tiene un incentivo para comprometerse previamente. Si el individuo es racional, lo hará.” Aquí Elster se refiere al cambio entre motivaciones (interés, pasión y razón) pero la misma lógica de problemas de cambios intertemporales se puede aplicar para las preferencias.

Según lo anterior, un compromiso puede definirse como “una manipulación del conjunto de alternativas que permite al agente conseguir un resultado inalcanzable en ausencia de compromiso. “Manipulación” aquí significa dos cosas: o bien que el agente restringe algunas de sus alternativas disponibles, o bien que se impone a sí mismo costes sobre alguna de esas alternativas” (Sánchez-Cuenca, 2004: 81). En nuestra propuesta sobre el papel de las instituciones para inducir al *agente ejecutor* a cumplir sus compromisos en las relaciones contractuales principal-agente multinivel, diremos que no es el propio agente el que anticipa con preocupación su posible cambio de preferencias y por ello realiza la acción de autolimitarse a través de un compromiso previo manipulando su conjunto de alternativas, si no que es la regla coercitiva exógena la que está diseñada para cambiar la estructura de incentivos del agente, considerando que el agente puede tener una preferencia B, de cumplir en  $t_0$  y luego  $t_1$  cambia a B, no cumplir.

---

<sup>196</sup> “A promete a B en  $t$  que si B hace algo a favor de A en  $t=1$ , entonces A reciprocará en  $t=2$ . B no cree la promesa de A: en  $t=2$ , A tiene un claro incentivo para renegar de su promesa. Una posible solución a esta trampa es la reputación. Otra es el compromiso. Si A manipula su conjunto de alternativas para que no puede dejar de cumplir la promesa en  $t=2$ , entonces B creará que A va a hacer su parte. Usted se fuerza así mismo a hacer algo que en ausencia del compromiso usted no tendría incentivos que hacer” (Sánchez-Cuenca, 1997:4).

Más aún, la regla exógena está diseñada para, previa amenaza de sanción costosa, provocar que ocurra un cambio de preferencias en el sentido inverso: si en  $t0$  (momento de compromiso contractual) el agente prefiere no cumplir aunque se haya comprometido a cumplir, en  $t1$  cambiará a cumplir considerando el costo de la sanción, o bien, la regla exógena provocará que si en  $t-1$  (antes establecer el compromiso contractual) el agente prefiere no cumplir, en  $t0$  cambie a cumplir y en  $t1$  mantenga la preferencia de cumplir y no la cambie a no cumplir. Así el compromiso establecido en  $t0$  por el agente es creíble porque es exigible por el principal y por esta razón, éste se respaldará en amenazas creíbles estipuladas contractualmente porque tienen efecto coercitivo que obliga al agente a cumplir al hacer que sea costoso para él su eventual oportunismo<sup>197</sup>.

El problema del compromiso creíble es un problema central en la eficiencia de las relaciones contractuales (Williamson, 1989) y los compromisos serán creíbles y los contratos tendrán una ejecución obligatoria y así construirán estructuras de governance cuando a las partes les convenga cumplirlos porque los beneficios de hacerlo son más altos que los costes de no hacerlo (Ménard, 2000; North, 2001) y esta estructura de pagos y el consecuente cumplimiento se configura, dadas ciertas condiciones, gracias a las amenazas que serán creíbles si son irreversibles y si afectan la estructura de incentivos del agente.

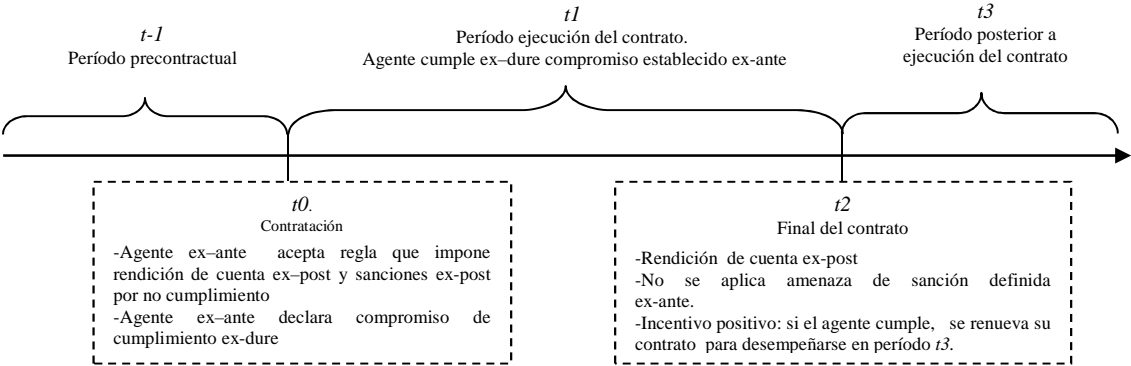
En términos de la teoría *DBO* ya señalada, las amenazas afectan las creencias y en consecuencia las decisiones y acciones del agente cuando constituyen un compromiso creíble. En primer término, la amenaza de sanción afecta las creencias del agente si, como hemos señalado, este estima que el compromiso de que lo sancionen es creíble, es decir, que la probabilidad de que lo sancionen es alta, porque la sanción es ejecutable. En segundo término, esta creencia se refiere a la estructura de oportunidades del agente: la primera preferencia del agente que es no cumplir su compromiso contractual es modificada por la primera preferencia que es cumplir, porque la regla exógena que sanciona esta conducta impone costes más altos que los beneficios logrados gracias al desvío y en consecuencia la decisión y posterior acción del agente que busca su interés propio será cumplir.

---

<sup>197</sup> “No puede darse por sentada la existencia de promesas exigibles. Los acuerdos debe hallarse formulados en términos de exigibilidad e implicar tipos exigibles de conducta. La exigibilidad depende de dos cosas, por lo menos: que exista en alguna parte una autoridad para castigar o coaccionar (...)” (Schelling, 1964: 153).

En síntesis, el mecanismo que explica por qué la rendición de cuentas induce al agente a cumplir se refiere a que logra que su compromiso sea creíble. Para una mejor comprensión sobre cómo opera el compromiso creíble en la relación de agencia, ahora exponemos la secuencia temporal que se produce en el marco de una relación contractual:

Figura 13. Secuencia temporal del compromiso creíble en la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*

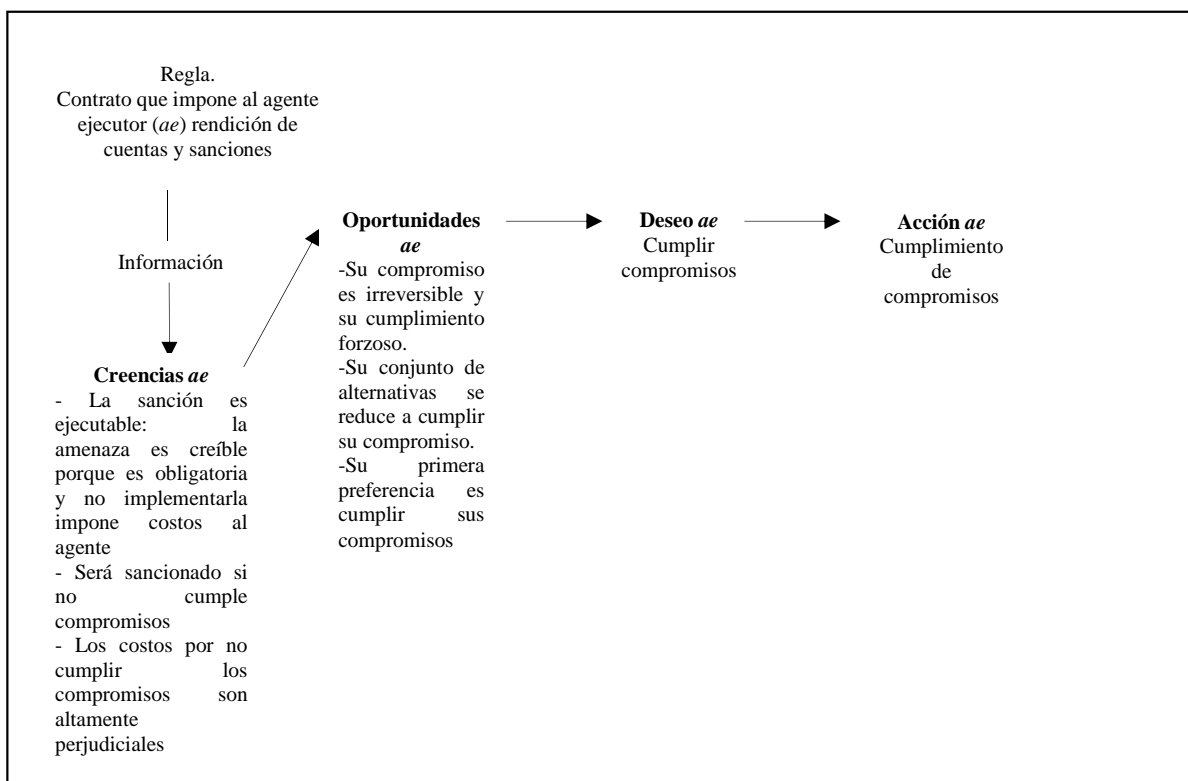


Fuente: elaboración propia

Ya presentada la secuencia temporal del compromiso creíble, a continuación expondremos esquemáticamente y a manera de síntesis, el mecanismo que opera en la rendición de cuentas y que motiva al agente hacia el cumplimiento.



Figura 14. Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles



Fuente: elaboración propia

En base a lo señalado, a continuación presentamos un modelo en el que analizamos las condiciones bajo las cuales el agente cumple sus compromisos y responde a la confianza que el principal ha depositado en él. Consideremos un *juego de cumplimiento contractual del agente ejecutor a través de rendición de cuentas* que se representa en su forma extendida en la figura 15. En este juego ya nos encontramos en la etapa postcontractual y el principal ya ha contratado al agente en  $t_0$  debido a que previamente, en la etapa precontractual, ha confiado en él porque desde la señal recibida ha formado creencias sobre su reputación de confiable, tal como explicamos en el *juego de contratación bajo condiciones de confianza social* (figura 7).

Si esto no hubiese ocurrido, es decir, si el principal no hubiese confiado, la relación de agencia no se hubiera producido, pues no hay delegación y en este caso el pago para ambos jugadores es 0. Considerando el tipo de decisiones al que se enfrentan los jugadores, el juego en su inicio podría tomar la forma de un juego de confianza (Kreps, 1990b) bajo la forma de

un dilema del prisionero unilateral, pues, siguiendo la caracterización de Herreros (2008), un jugador  $B$ , en nuestro caso el *agente ejecutor*, jugaría en segundo lugar y observando la jugada previa del jugador  $A$ , diremos un *principal gerente*, que confía en él, tiene la posibilidad de responder cooperando o no cooperando. Así,  $A$  debe decidir si honra o no la confianza depositada en él y si no lo hace, es decir, si defrauda, tiene el pago más alto y a su vez  $A$  recibe un pago menor al que recibiría si  $B$  hubiese sido efectivamente digno de la confianza.

Por inducción hacia atrás  $A$  anticipa el oportunismo de  $B$  y en la primera jugada su mejor estrategia es no confiar y los dos jugadores reciben 0. No obstante, en la interacción estratégica que analizamos el intercambio se produce, pero ¿por qué esto es así? Una razón se refiere a la respuesta a la pregunta ¿por qué el principal confía? La respuesta es que previamente en la etapa precontractual ha confiado porque a partir de la señal enviada por el *agente ejecutor* ha formado creencias sobre su reputación de confiable, tal como explicamos en el *juego de contratación bajo condiciones de confianza social* (figura 7). Luego, la interrogante siguiente es ¿por qué el *agente ejecutor* cumple? Porque debido a que debe rendir cuentas, cambian los pagos por cumplir o no cumplir respecto al juego de confianza. Ahora lo explicamos.

El agente no opta, al observar cómo los pagos son afectados por los incentivos, por preferencias oportunistas propias del jugador del juego de confianza. Su primera preferencia ante la sanción costosa es cumplir, con un pago  $d+\phi-e$ , donde  $d$  corresponde al salario recibido por cumplir sus compromisos contractuales,  $\phi$  equivale a la valoración de las rentas futuras si se le renueva el contrato y puede desempeñarse en un segundo período gracias a su buen desempeño durante el primero, a lo que se resta  $-e$ , que es el costo por el esfuerzo realizado para cumplir sus compromisos contractuales (donde, por supuesto,  $d > -e$ ) y su segunda preferencia es no cumplir, con un pago  $f$ , que incluye las ganancias por realizar un esfuerzo menor al necesario para cumplir sus compromisos contractuales, al que se restan las pérdidas  $d$  relacionadas a no recibir salarios por cumplimiento y las relativas a  $\phi$ . Por tanto, su orden de preferencias es  $d+\phi-e > f$ .

En el caso del *principal gerente*, su primera preferencia es que cumplan con él, por lo cual recibe un pago  $a+\beta-c$  donde  $a$  se refiere a las ganancias derivadas de que el agente

cumpla en la relación contractual (por lo cual es bien evaluado por su principal, es decir por su jefatura y por ello, recibe los pagos materiales definidos en su contrato por cumplir con sus deberes como contraparte municipal o encargado PRODESAL y además, tiene beneficios reputacionales al ser considerado confiable),  $\beta$  equivale a la valoración de los beneficios futuros (materiales y reputacionales en otros períodos contractuales) por el cumplimiento contractual de su agente y  $c$  es el costo por el esfuerzo realizado para monitorear las acciones del agente a fin de que éste cumpla sus compromisos contractuales. Su segunda preferencia es que el agente lo defraude, por lo que cual recibe un pago  $b$ , que incluye las pérdidas por el incumplimiento de su agente en el período contractual y además las perdidas expresadas en  $\beta$ . Respecto al pago  $b$ , se trata de un resultado bastante perjudicial para él.

El no cumplimiento del *agente ejecutor* significa que el *principal gerente*, en su calidad de gerente de la agencia pública, es responsable como agente (agente 2, según la figura 4 antes expuesta) ante su propio principal, el político electo (el principal 2), por los recursos, supongamos de tiempo y dinero, ineficientemente ocupados. Además, el incumplimiento del *agente ejecutor* es costoso para el *principal ejecutor* porque significa que si él no cumple, su principal, el *político electo* a su vez incumple hacia su principal, el *ciudadano* (el principal 1). De esta forma, en la cadena de delegaciones multinivel se produce una secuencia de incumplimientos *hacia arriba* y producto de la línea de responsabilidad *hacia arriba*, se genera una secuencia de sanciones *hacia abajo*. Por esta razón, debido al incumplimiento del *agente ejecutor*, el *principal gerente* será sancionado, pero también lo será su principal y debido a ello se producirá un efecto de erosión de la confianza y la reputación que lubrican las delegaciones en cada una de las relaciones de agencia de la jerarquía principal-agente multinivel.

Lo anterior trae como consecuencia que el *principal gerente* es evaluado negativamente por su principal, el *político electo*, lo que puede significar que se le retire la confianza y sea despedido, o bien, que continúe la relación contractual pero si en esta hay implicados mayores costes de transacción, las condiciones para su desempeño serán más difíciles. Todos estos costos están implicados en el pago  $b$  que recibe el principal debido al mal desempeño de su agente. El interés del principal es evitar pago  $b$  y lograr  $a$ , que

representa los beneficios derivados de que el agente cumpla durante el período contractual, más al beneficio que significa que se renueve su contrato.

Por lo señalado, el *principal gerente* tiene buenas razones para asegurar la eficiencia (un alto nivel de esfuerzo) y la fidelidad del agente y por ello, como adelantamos, incluirá en el contrato incentivos para inducir su buen proceder y evitar los perjuicios antes indicados. Pero ¿por qué el principal considera que hay un riesgo de que el agente que ex-ante consideró confiable podría ex-post actuar en forma oportunista? Una razón es que el *agente ejecutor* sea competente, información que reveló a partir de la señal enviada vía credencial educativa, pero no obstante, sea deshonesto. Otra razón es que el agente sea competente y honesto pero débil de voluntad, en los términos del análisis de este fenómeno realizado en el capítulo 6.

El contrato, según la lógica del *juego de contratación* que analizamos puede ser un instrumento eficaz de control prospectivo que permite seleccionar un agente con un buen *tipo* y además, para dar una señal de confianza inicial al agente seleccionado. Sin embargo, frente al grado de discrecionalidad que tiene el agente ex-post delegación, ocurre que, ante el riesgo de la no cooperación, el principal toma precauciones a través de una vigilancia propositiva en el sentido señalado por Levi (2006a): la creación de arreglos institucionales que promuevan el cumplimiento, sometiendo a los agentes a controles y restricciones exigentes. Una forma de control ex-ante del *agente ejecutor* es, como dijimos, el contrato como forma de selección. Otra forma de control es la sanción vinculada al desempeño. Esta es una forma de control retrospectivo que utiliza el principal luego de observar los resultados del accionar del agente y como sanción opera como un incentivo contractual para inducir el comportamiento correcto del agente. Aquí suponemos que el principal puede deducir adecuadamente el nivel de esfuerzo del agente, aunque este no sea directamente verificable, a través de los resultados porque estos sí son verificables y están diseñados de tal forma que exigen un alto nivel de esfuerzo.

La sanción tiene dos implicancias para el agente, una negativa y otra positiva, que ya adelantamos cuando describimos los pagos de los jugadores. La negativa determina que si el agente no cumple con sus obligaciones, al finalizar el período contractual se evalúa mal su desempeño. El *principal gerente* junto al ciudadano, como primer principal y como alguien directamente implicado por el desempeño del agente porque de ello depende su bienestar, evalúan el desempeño del agente y si este no es satisfactorio, el contrato no es renovado.

Como contrapartida, si el desempeño del agente corresponde a lo estipulado en las condiciones contractuales, se le renovará el contrato. Aquí asumimos que el agente tiene la creencia de que su salario y la renovación del contrato dependerán del resultado de su trabajo, el que a su vez se corresponderá por su nivel de esfuerzo alto que desplegó y no de variables aleatorias (es decir, *Naturaleza* no juega después de que ha realizado su esfuerzo).

La renovación del contrato del agente es beneficiosa para él y para su principal considerando  $\phi$  y  $\beta$ . Si ambos jugadores valoran suficientemente el futuro, constatando que se encuentran en un juego con posibilidades de iteración, es decir, un juego repetido del cual ambos pueden obtener frutos, tendrán incentivos para que el juego no concluya en la primera ronda. Cada jugador atendiendo a su interés propio tiene incentivos para que el intercambio sea eficiente: el agente tiene incentivos en cumplir y el principal tiene incentivos para poner en práctica, si es necesario, una sanción contingente. En ambos casos se trata de compromisos creíbles.

La sanción hace posible que la promesa del agente sea un compromiso creíble porque contractualmente se restringen sus alternativas de acción de tal forma que tiene incentivos para seguir el curso de acción comprometido porque hacerlo trae para él más beneficios que no hacerlo. En este mismo sentido, la amenaza de sanción del principal es un compromiso creíble porque para él tiene más beneficios ejecutarla, si es necesario, que no hacerlo y esta credibilidad es la que hace viable su efecto preventivo que permite que en definitiva no se lleve a cabo. Por lo tanto, la naturaleza contingente del contrato es muy relevante en la definición de los pagos de los jugadores.

Finalmente, en este juego el agente es *accountable* porque el principal puede determinar si se están cuidando sus intereses y además puede sancionar si esto no ocurre. Por su parte, el *agente ejecutor* está obligado a rendir cuentas que incluye los niveles informativo (el agente informa sobre sus acciones y resultados), explicativo (el agente da explicaciones y justifica en torno a lo informado) y exigitivo (el agente acepta someterse a sanción). Así, la rendición de cuentas incluida en la relación contractual opera como un dispositivo efectivo de *accountability* vertical social porque al incluir una sanción formal es vinculante y logra el control del agente que rinde cuentas. Además, es interesante señalar que

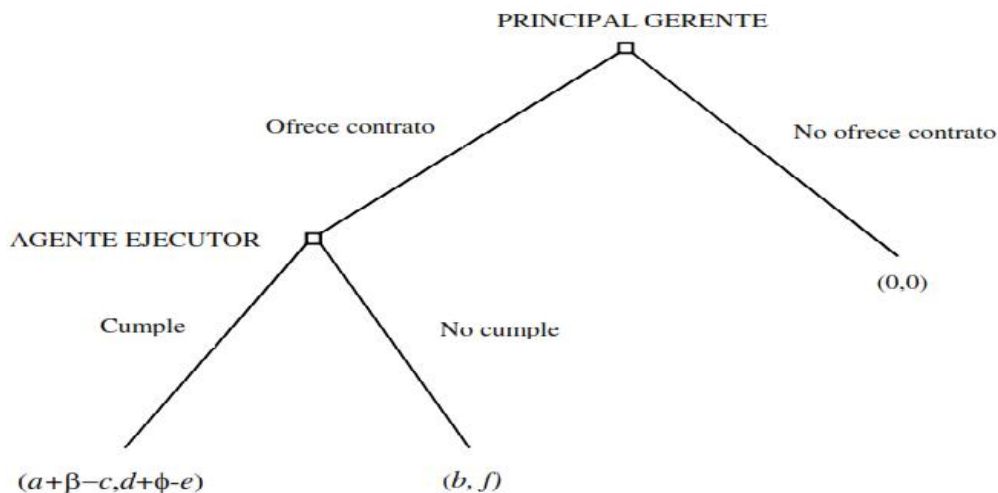
si se produce el juego iterado se puede repetir un equilibrio virtuoso de confianza y cumplimiento de compromisos.

Si no existe la sanción en la estructura del juego para cada ronda y el juego es repetido, el agente podría valorar el futuro y cooperar considerando las ganancias de largo plazo, pero si el juego es finito, es decir, es de conocimiento común que existe un juego final, sin sanción el agente tendrá incentivos para optar por la defección en la última ronda. El principal, anticipando esta jugada del agente, no confiará y no lo contratará en la penúltima y anticipando esta jugada del principal, el agente en la antepenúltima ronda optaría por “tomar el dinero y correr”.

Así, por inducción hacia atrás, el principal decidirá no confiar y la relación contractual de intercambio en la primera ronda no se producirá. No obstante, puestos en el primer caso, el de juego repetido con sanción creíble, se produce el efecto virtuoso señalado, lo que claramente favorece el control ciudadano. La rendición de cuentas reduce costos de transacción (los costos de hacer cumplir los compromisos) al reducir las asimetrías de información y por tanto, la incertidumbre entre ciudadanos y gestores públicos. Esto, en definitiva, permite estabilizar las relaciones de agencia debido a que es posible que se mantenga la confianza del principal hacia su agente y la reputación del agente, que constituyen los mecanismos que hacen posible las transacciones fundadas en delegaciones.

En torno al juego de interacción estratégica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* en la etapa postcontractual el modelo predice que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño.

Figura 15. Juego de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante



En este punto, estamos en condiciones de sintetizar la relación teórica entre confianza, reputación, delegación y cumplimiento de compromisos, exponiendo, para ello, los mecanismos causales intencionales implicados. Antes de ello, haremos una breve referencia sobre qué entendemos por mecanismos sociales, en base a lo cual identificaremos el tipo de mecanismos que proponemos para explicar, producto de la relación teórica señalada, la delegación del *principal gerente* hacia el *agente ejecutor* en el marco de la relación principal-agente multinivel.

Entonces, planteamos las preguntas ¿qué entendemos por mecanismo social? y ¿por qué incorporar un mecanismo en la explicación? Las respuestas a estas preguntas se fundan en la concepción que suscribimos sobre cómo hacer sociología y que, como antes mencionamos en la introducción, se refiere a la sociología analítica, que tiene como rasgo distintivo el “buscar explicar causalmente procesos sociales complejos diseccionándolos cuidadosamente para estudiar sus componentes fundamentales” (Aguilar, De Francisco y Noguera, 2009: 441): la tarea de la ciencia social es generar teorías que aporten explicaciones sobre fenómenos sociales.

Explicar un hecho empírico implica responder a la pregunta *por qué X*. Esta explicación debe satisfacer una condición de *causalidad*: especificar una relación causal entre un explanans y el explanandum<sup>198</sup> y además, una condición de *inteligibilidad*: aportar un mecanismo causal que explique cómo es generado el explanandum (De Francisco, 1995, 1997, 2001). Se trata entonces, de explicar un fenómeno social como consecuencia de un explanans (causa) y de los mecanismos causales que explican el *por qué*.

Los mecanismos son concebidos como pautas o patrones causales de ocurrencia frecuente o regular (Elster, 1998, 2002b, 2010). En este marco, han sido definidos como “un proceso causal a través del cual un fenómeno particular es generado” (Barbera, 2010: 39), “un proceso causal observable situado en el nivel del sistema de interacción que da cuenta de cómo se ha generado un determinado fenómeno” (Barbera, 2004: 16), “procesos a través de los cuales condiciones iniciales operan a través de comportamientos humanos para producir un resultado final (...)” (Cowen, 1998: 127) y como “una constelación básica de *actividades y entidades* organizadas espaciotemporalmente de tal forma que producen con regularidad el tipo de fenómeno que se está tratando de explicar” (Hedström, 2010: 212).<sup>199</sup> Respecto a esta última definición, Manzo (2010:150) puntualiza que “un proceso es el lado dinámico de un mecanismo, es decir, la secuencia de cambios activados por las actividades (e interacción) de las entidades contenidas en el mecanismo.”

En la explicación en base a mecanismos como procesos causales o generativos se requiere responder a preguntas del tipo “qué proceso o mecanismo ha generado el efecto X en

---

<sup>198</sup> El *explanandum* puede ser inferido deductivamente desde el *explanans* y a su vez, está vinculado causalmente a él (es provocado causalmente por él) (Broncano y Mundó, 2001).

<sup>199</sup> En relación a los mecanismos, autores como Elster (1998, 2002b) postulan que no es posible generar explicaciones a partir de leyes de cobertura o reglas generales o legaliformes sobre lo social, del tipo “siempre que A, entonces B”, sino que sólo es posible identificar mecanismos causales que permiten explicar, pero no predecir con total exactitud. Los modelos hipotéticos causales realizan enunciados del tipo “Dado que A, entonces B ó C ó D” o “Given certain conditions K, an agent will do x because of M with probability p” (Gambetta, 1998b: 102). En este sentido, la explicación por mecanismos se sitúa en un nivel intermedio entre las leyes y las descripciones (Elster, 2010) y una explicación por mecanismos, para justamente explicar cómo opera, requiere especificar las condiciones contextuales en las que típicamente o regularmente se activa el mecanismo y en base a lo cual efectivamente funciona (es decir, genera el fenómeno observado (*suficiencia generativa*)) (Salgado, Noguera y Miguel, 2013). Esto permite además explicar por qué entidades con diferentes propiedades cambian a través del tiempo y para ello se requiere seleccionar un set de entidades con determinadas propiedades y analizar su variación en un determinado ambiente en un período de tiempo determinado y en función de su estado en un momento y el estado de otras entidades con las cuales se relaciona (Cherkaoui, 2005; Hedström y Bearman, 2009). Los elementos constituyentes de un mecanismo, esto es, las condiciones contextuales en que opera, los cambios que genera y cómo los genera, deben ser observables, es decir, las operaciones del mecanismo deben ser *transparentes* (Salgado, Noguera y Miguel, 2013).



Y?” (Barbera, 2010: 52) y “cómo y por qué una relación –o una estructura de relaciones– fue generada”<sup>200</sup> (Manzo, 2007: 45). Para producir estas explicaciones se requiere relacionar el explanandum desde intenciones y acciones de individuos (y la forma de organización espacial y temporal específica que opera) (Cowen, 1998; Hedström, 2010) y para este fin se pueden formular hipótesis causales derivadas de modelos teóricos plausibles que explican los fenómenos sociales en términos de interacciones entre individuos (o entre individuos y agregados sociales) (Lizón, 2007; Manzo, 2006).<sup>201</sup>

Esto permite aportar los microfundamentos de las explicaciones de los fenómenos sociales (Barbera, 2004; Gómez, 1988a, 1998b; Roemer, 1987). Para este fin, la explicación causal e intencional debe, en concordancia, fundarse en los mecanismos causales “más finos, más menudos y más próximos”, esto es, desde una causalidad local (Domènech, 2004b:5) que reduzca los hiatos o desfases temporales entre el explanans y el explanandum, para lo cual es necesario en la historia causal macro-micro-macro “reconstruir el encadenamiento ininterrumpido de relaciones causa-efecto que tiene lugar a lo largo de ese intervalo de tiempo; esto es, dar a conocer su “intra-historia”” (Marí-Klose, 2000: 45).

Microfundamentar se refiere a explicar un fenómeno social en el sentido señalado por Boudon (1998), esto es, identificando sus causas finales referidas a decisiones individuales racionales (en un sentido amplio según el cual, las acciones y creencias de un individuo son inspiradas por sus razones<sup>202</sup>) y así se dispondrá de explicaciones sin cajas negras<sup>203</sup>. Desde el

---

<sup>200</sup> El concepto de mecanismo social presentado en el cual se enfatiza su eficacia causal generativa de fenómenos, supone, siguiendo la distinción trazada por Salgado, Noguera y Miguel (2013), una ontología realista, esto es, que se afirma que los mecanismos son entidades que existen y operan en el mundo real.

<sup>201</sup> “Explicar significa hallar los microprocesos generativos que explican los macrofenómenos observados, tratando de explicitar las condiciones que permiten que los mecanismos “funcionen” tal y como se ha hipotetizado. Esto equivale a la formulación y examen empírico de hipótesis sobre acciones e interacciones en condiciones institucionales particulares y en presencia de estructuras de interdependencia específicas que conecten las unidades de acción consideradas” (Barbera, 2010: 42), “un elemento crucial en cualquier explicación basada en mecanismos de un hecho empírico es la colección de evidencia empírica acerca de las entidades, actividades, relaciones, etc. asumidas. La evidencia empírica convierte un mecanismo plausible y puede eventualmente conducir a la identificación del mecanismo (Hedström y Ylikoski, 2010: 52-53). Lo anterior se refiere a que los modelos teóricos articulados en torno a mecanismos deben cumplir con el requisito de la *adecuación empírica*: deben ser consistentes con el conocimiento científico aceptado sobre el hecho explicado (el mecanismo y sus condiciones contextuales) y además, se debe utilizar datos disponibles relevantes para calibrar empíricamente las microespecificaciones del modelo (Salgado, Noguera y Miguel, 2013).

<sup>202</sup> Esto supone incorporar la comprensión como un momento de la descripción. Se trata del “principio de Verstehen (comprensión), según la cual toda acción debe ser tratada como el efecto de las motivaciones comprensibles y/o razones” (Boudon, 2009b: 180). “La idea de la comprensión significa que, en principio, podemos encontrar las causas de cualquier conducta o creencia, incluso si a primera vista se nos presenta como

concepto de mecanismo, Hedström y Ylikoski (2010: 51) señalan que “Cuando una explicación basada en mecanismos abre la caja negra, revela su estructura. Convierte la caja negra en una caja transparente al hacer visible el cómo las entidades participantes y sus propiedades, actividades y relaciones producen el efecto de interés.”

Noguera (2013a) se refiere a los cuatro principios de la aproximación de los mecanismos sociales propuesta por Hedström y Swedberg (1998): acción: los actores y sus acciones intencionales quienes “hacen que los mecanismos sociales funcionen”; precisión: las explicaciones basadas en mecanismos se focalizan en áreas y fenómenos concretos y específicos; abstracción: las explicaciones basadas en mecanismos seleccionan algunos aspectos de un fenómeno a explicar y descartan el resto como irrelevantes; reducción: mecanismos sociales que explican un fenómeno en algún nivel en términos de un fenómeno de un nivel menos complejo.

Para el autor, el último principio en complemento con los tres anteriores, hace posible aportar explicaciones finales de los fenómenos sociales y abrir cajas negras fundadas configuradas en torno a explicaciones basadas en causalidades o lógicas *sui generis* como la dialéctica, teleologías “objetivas”, homologías estructurales y significados no intencionales.<sup>204</sup>

---

extraña o “irracional” en el sentido habitual de la palabra” (...) la causa de una acción individual es su significado en la mente de un individuo. Conciben las acciones individuales como comprensibles en principio, como inspiradas por motivaciones o razones inteligibles” (Boudon, 2010: 188, 175). Al respecto, también ver Boudon (2007). En este mismo sentido, “cualquier intento de “comprender” las acciones de un sujeto involucra necesariamente algún modelo o supuesto causal; la elección está entre formularlo y explicitarlo como tal o dejarlo en el limbo de lo impensado y de la vaguedad. Para la SA, sin embargo, ambas cosas, explicación y comprensión, no tienen ningún sentido como métodos diferentes (...) la “comprensión” del sentido que las acciones tienen para los agentes es parte de la explicación causal de las acciones. “Comprender” no es otra cosa que atribuir estados mentales con un cierto contenido proposicional a los individuos; la SA comparte, entonces, el punto de vista clásico sentado por Davidson según el cual las *razones* que tienen los individuos para actuar como lo hacen pueden entenderse legítimamente como *causas* de su acción, dando lugar a explicaciones intencionales (...) Hedström, por su parte, habla de la *DBO theory*, esto es, la teoría que explica las acciones como causadas por los deseos (D), las creencias (B por *beliefs*) y las oportunidades (O) de los individuos” (Noguera, 2010: 30-31).

<sup>203</sup> “- explicar un fenómeno, tanto en sociología como en cualquier otra disciplina, significa hallar sus causas; - las causas de los fenómenos sociales se hallan en el nivel de los individuos, sus actitudes, decisiones, elecciones y creencias; las actitudes, elecciones, creencias y representaciones de los individuos pueden ser comprendidas: el significado que tienen para esos individuos es la causa de que las mantengan; - el significado que para los individuos tienen sus elecciones es comprensible únicamente por referencia al contexto en que se desenvuelven” (Boudon, 2004: 219).

<sup>204</sup> También las cajas negras se refieren a “la confusión entre explicar y “nombrar” o “poner etiquetas” a los fenómenos (...). Para la SA, la sociología debe aprender a aceptar que los fenómenos sociales pueden ser explicados causalmente (en el sentido convencional de especificar un mecanismo que conecta dos sucesos), pero no “comprendidos” según algún supuesto “sentido profundo” que vaya más allá de esa causalidad ordinaria o de los sentidos intencionalmente proyectados por los seres humanos (incluidos los científicos sociales) (Noguera, 2010: 32). El eliminar cajas negras es, según esta perspectiva, para la sociología analítica,

Cabe señalar que las explicaciones finales se refieren a “la *“causa final” que metodológicamente resulta relevante para las ciencias sociales*” (2013b: 79).

Claro está que esto supone un individualismo metodológico<sup>205</sup> entendido como aquel que afirma que “afirma que las únicas entidades reales y eficaces en la vida social son los individuos, o bien que todos los fenómenos sociales pueden reducirse en última instancia a fenómenos referentes a individuos, propiedades de individuos (...) suele conducir a ver la teoría social como la elaboración de modelos de acción basados en el estudio de las motivaciones, razones o preferencias de los individuos, así como de los efectos agregados, concatenaciones o composiciones de esas acciones individuales, efectos que no necesariamente son buscados o queridos por esos mismos individuos” (Noguera, 2003b: 102). Es en este sentido que “el IM proporciona explicaciones “finales”, dado que las intenciones, decisiones y conductas individuales se nos aparecen como mecanismos fácilmente inteligibles o comprensibles, mientras que el holismo recurre a explicaciones “no finales” (basadas, por ejemplo, en conceptos del tipo “caja negra”, como la “socialización”, la “cultura”, la “estructura” o el “sistema”), de modo que siempre podríamos seguir preguntando por las causas de tales fenómenos, que no resultan inmediatamente inteligibles. Las acciones y estados mentales de los individuos son el tipo de entidades “finales” que hacen inteligibles las explicaciones en ciencias sociales (...)” (Noguera, 2006: 16-17)<sup>206</sup>.

Según Noguera y De Francisco (2011: 319), considerando las explicaciones en diversos niveles desde la transición macro-micro-macro, en la sociología analítica también se

---

“(…) un empeño casi meramente higiénico, aunque obligado a la vista del empacho de grandes palabras: purgar el léxico, lo que en sociología tradicionalmente ha querido decir, entre otras cosas, arrumar la vaciedad holística y sus imposibles sujetos” (Ovejero, 2009a: 2). Ver también Ovejero (2009b).

<sup>205</sup> “Que las últimas causas tengan el carácter de decisiones individuales implica que la explicación de los mecanismos sociales en cuestión ha sido analizada en términos del paradigma del individualismo metodológico” (Boudon, 1998: 172). “El IM tiene un significado real sólo para aquellos sociólogos cuyo propósito es explicar los fenómenos sociales asumiendo que sus causas descansan en acciones, actitudes o creencias individuales; el IM supone que las causas de tales acciones, actitudes o creencias se basan en su significado para los actores” (Boudon, 2004: 225).

<sup>206</sup> Esto en definitiva, es parte del núcleo de la sociología analítica: “La opción metodológica por la explicación causal, siempre que sea posible, en términos de mecanismos y microfundamentos, y el intento de erradicación de las numerosas “cajas negras” existentes en los discursos habituales de la ciencia social. Como se dijo, el adjetivo “analítica” hace referencia a la descomposición de procesos complejos en elementos más simples, con vistas a entender los mecanismos causales por los que éstos se imbrican y relacionan para componer procesos y fenómenos de enorme complejidad. La perspectiva de los “mecanismos sociales” que la mayoría de los sociólogos analíticos utilizan (...) pretende facilitar esta tarea explicativa ineludible en toda disciplina científica” (Aguilar, De Francisco y Noguera, 2009: 442).

concede al individualismo metodológico como individualismo estructural: “la idea básica es que (a) no sólo las propiedades de los individuos son explicativas, sino también las relaciones entre ellos (sus propiedades propiamente sociales); (b) un fenómeno macro previamente existente (como una determinada estructura social) aunque no sea otra cosa que una determinada configuración de acciones a nivel micro, puede tener influencia causal propia sobre las oportunidades, deseos y creencias de los individuos en el momento temporal posterior”.

Desde lo anterior, es posible especificar qué tipo de mecanismos resultan plausibles para las explicaciones en ciencias sociales (Hedström, 2010; Hedström y Swedberg, 1998; Noguera y De Francisco, 2011). Según lo recién enunciado, la acción social de un individuo está situada en la interacción con otros, conformándose un sistema de acción social en un nivel *micro*. No obstante, la acción social de éstos siempre está situada en un contexto social determinado que define el conjunto de oportunidad de ambos y que constriñe sus decisiones. Estas constricciones estructurales influyen en las orientaciones de los actores y por ello, en el sistema interactivo *micro*. Se trata del nivel *situacional*, como primer nivel de análisis, en el que *mecanismos situacionales* permiten responder la interrogante ¿cómo lo *macro* incide en lo *micro*? Aquí es necesario analizar la “lógica de la situación”: las decisiones de los individuos están enmarcadas o constreñidas por elementos “externos” a él, como las acciones de otros individuos y estructuras sociales (normas, convenciones, redes sociales, instituciones formales, etc.), que definen su conjunto de oportunidad, al tener influencia causal sobre sus deseos y creencias.

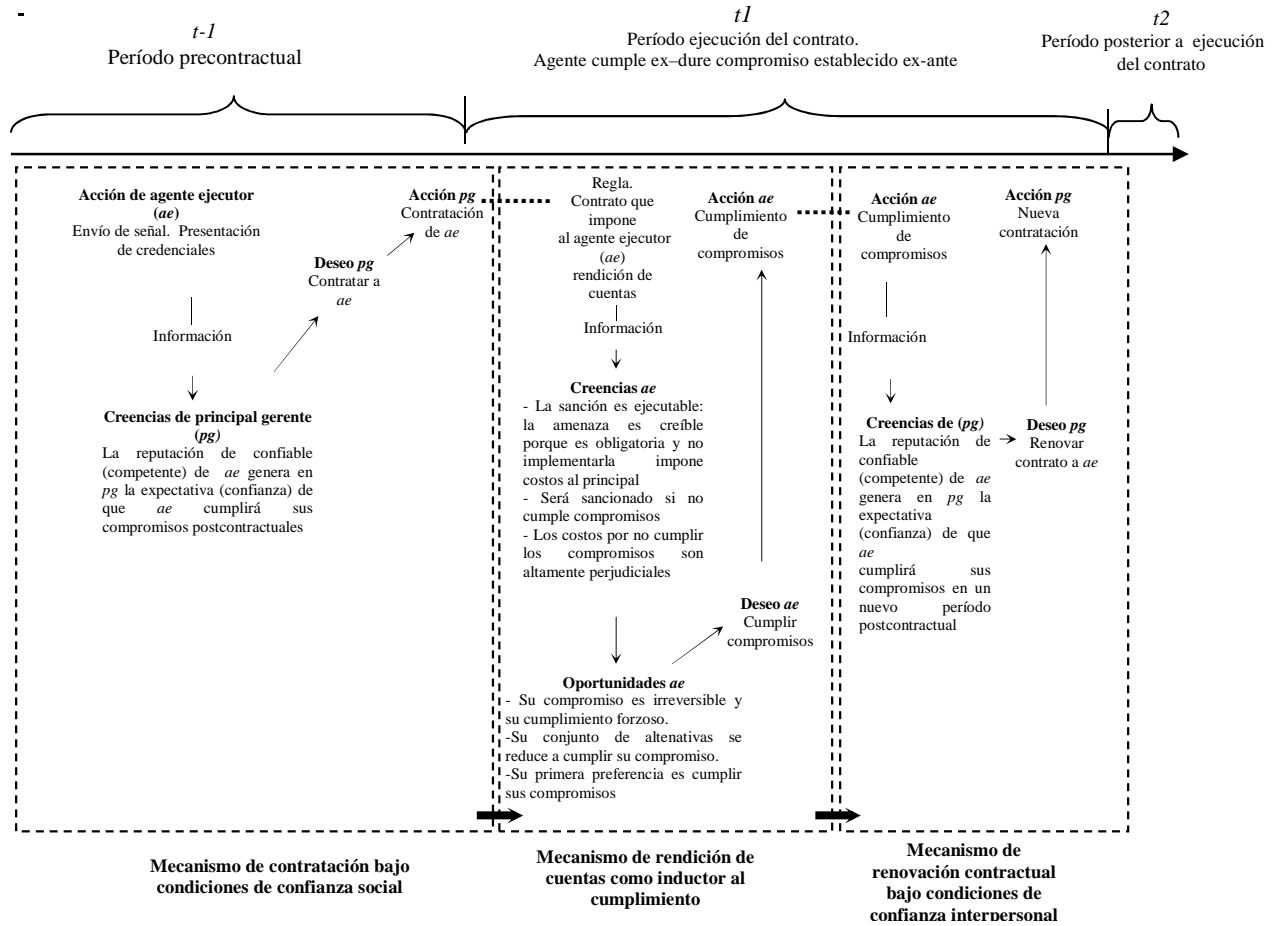
Un segundo nivel de análisis es el *cognitivo* o de *formación de la acción*. *Mecanismos de formación de acciones* permiten responder a la interrogante ¿cómo la combinación de deseos y creencias y oportunidades generan intenciones y acciones sociales específicas? Aquí hay un tránsito *micro-micro*: desde los estados mentales intencionales conformados en un sistema interactivo constreñido por propiedades macro, hacia la acción social individual (económica o política, por ejemplo).

Un tercer nivel de análisis es el *transformacional* o *relacional*, en el cual *mecanismos transformacionales* hacen posible ofrecer respuestas a las preguntas ¿cómo lo micro incide en lo macro?, ¿cómo desde la acción de individuos en interacción se producen efectos de composición o de agregación compleja? Aquí ocurre la transición *micro-macro*, en el que la

acción individual situada en un sistema interactivo produce intencionadamente o no fenómenos macrosociales emergentes. Las operaciones de reducción de fenómenos macro desde la transición *macro-micro-macro*, considerando en el nivel micro estados mentales intencionales de los individuos, aportan poder explicativo e inteligibilidad a las explicaciones (Salgado, Noguera y Miguel, 2013).

Dicho esto sobre los mecanismos sociales, ahora exponemos en la siguiente figura y como síntesis, la vinculación de los tres mecanismos analizados en los capítulos que explican la delegación en la relación entre *principal gerente* y *agente ejecutor*, que son el mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social (capítulo 5), el mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles (capítulo 7) y el mecanismo de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal (capítulo 5).

Figura 16. Concatenación de mecanismos que explican la delegación en la relación entre *principal gerente* y *agente ejecutor*



Fuente: elaboración propia

En base a los contenidos expuestos sobre mecanismos sociales, ahora podemos señalar que los mecanismos propuestos son *situacionales*. El *mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social* y el *mecanismo de renovación contractual* dan cuenta de procesos causales conformados a partir de interacciones estratégicas entre un principal y un agente, en las que la acción de uno afecta las creencias y deseos del otro. Por su parte, el *mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles*, refiere a cómo una regla formal (un contrato) afecta las creencias, oportunidades y deseos del *agente ejecutor*. Cabe señalar que si bien estos mecanismos son fundamentalmente *situacionales*, también incorporan la secuencia causal de los mecanismos de *formación de la acción*, pues muestran cómo desde las creencias, deseos y oportunidades se genera la acción social individual. En todo caso, las hipótesis formuladas a partir de los modelos de teoría de

juegos se refieren al nivel *situacional*, específicamente, se explican las acciones producto de interacciones estratégicas<sup>207</sup> y en consecuencia, y tal como se detallará en la sección sobre el enfoque metodológico para el estudio de caso, el análisis empírico se realizará considerando el sistema de interacción que configuran el *principal gerente* y el *agente ejecutor* en el seno de la relación principal-agente multinivel.

Para finalizar, indicamos que hemos dado a conocer las razones teóricas que evidencian, primero, la relevancia de la rendición de cuentas para la continuidad de la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* y segundo, que el *agente ejecutor* será inducido a cumplir con su principal si debe rendir cuentas y debe someterse a sanciones vinculantes como resultado de su desempeño. Lo importante es que esta valoración de desempeño del *agente ejecutor* sea vinculante con la evaluación que sobre él realiza el ciudadano cuyos intereses está en juego como resultado del desempeño del agente. Sólo así la rendición de cuentas horizontal social será efectivamente una vía de control ciudadano que, situada en el nivel exigitivo, logre que el agente sea responsable y controlable, dado que incide en su estructura de oportunidad, sobre todo porque los ciudadanos podrán determinar si el agente está favoreciendo sus intereses y podrán sancionarlos si esto no ocurre.

Pero ¿existe un dispositivo que opere desde la *accountability* vertical social y la *accountability* vertical interna que cumpla estas dos condiciones? La respuesta es afirmativa. De lo que se trata entonces es estudiar empíricamente si efectivamente la rendición de cuentas vinculante de un *agente ejecutor* lo fuerza a ser *accountable*, es decir, responsable y controlable, pues el diseño institucional de la rendición de cuentas lo induce a cumplir sus compromisos porque incide en su estructura de oportunidad.

---

<sup>207</sup> De interacciones diádicas en las que la acción de X influye en la acción de Y. Esta influencia está mediada por los deseos, creencias y oportunidades de Y (Hedström, 2010).

## **Capítulo 8. Estudio de caso: análisis empírico sobre la rendición de cuentas del agente ejecutor. Implementación del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Chile.**

En este capítulo presentaremos el estudio empírico orientado a testear la hipótesis que señala que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño. En torno a esta investigación empírica, primero, daremos a conocer el enfoque metodológico utilizado. A continuación, presentaremos antecedentes del caso estudiado, específicamente referidos al programa de política pública en cuyo marco se desarrolla la rendición de cuentas. Contando con estos antecedentes como marco, describiremos y analizaremos la relación principal-agente multinivel en el programa estudiado, para luego analizar la rendición de cuentas de quien tiene el rol de *agente ejecutor*. En torno a esta rendición de cuentas, analizaremos, en primer lugar, el proceso de delegación y establecimiento de compromisos en el que se fundamenta y en segundo lugar, analizaremos el sistema de acción que la configura, particularmente, centraremos la atención en los actores, intereses y dispositivos de diseño institucional. Finalmente, analizaremos limitaciones del diseño institucional orientado a la rendición de cuentas en el programa estudiado.

### **8.1. Enfoque metodológico del estudio de caso.**

Tal como señalamos, nos interesa comprobar la propuesta teórica que predica que la rendición de cuentas favorece el cumplimiento de compromisos del *agente gerente*. Esto quiere decir, en un sentido más amplio, que nos interesa analizar empíricamente por qué ocurrieron determinados hechos y en específico, por qué unos individuos realizaron determinadas elecciones y acciones y por qué desde ellas se produjeron determinados resultados. En este marco, la estrategia de investigación social utilizada en la investigación es el estudio de caso explicativo, ya que en estos se busca responder al *por qué* de un fenómeno en un contexto determinado (Yin, 2003a). Como señala Yin (2003b), en los estudios de caso la búsqueda de una mayor variedad de condiciones complejas por su interrelación produce una visión de conjunto que no es posible a partir de otro tipo de estudio limitado al análisis de variables aisladas.



De esta forma es posible explicar el fenómeno estudiado, que en la presente investigación se refiere a la eficacia causal de la rendición de cuentas como mecanismo de *accountability*. Por ello, buscaremos contrastar la hipótesis derivada del juego de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante, que señala que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño. Según los análisis expuestos, el efecto virtuoso de la rendición de cuentas se produce en el seno de un sistema de interacción o de acción conformado por un *agente ejecutor* y un *principal gerente*, el que como relación de agencia está situado en un contexto conformado por la relación principal-agente multinivel y además, por un marco institucional, es decir, por las reglas formales del juego que constriñen las decisiones y acciones de los actores cuando fungen como agentes y principales. Entonces, el estudio de caso sobre la rendición de cuentas de un *agente ejecutor* requiere considerar un sistema real, que es el sistema de interacción o de acción integrado antes señalado y su contexto<sup>208</sup>.

---

<sup>208</sup> “Una auténtica explicación de Y no se logra de veras sino desde el momento en que se es capaz de interpretar tal fenómeno como el resultado de acciones efectuadas por agentes situados en un determinado contexto institucional y social (...) el sistema de variables que el sociólogo se ve llamado a considerar (al menos en el ideal) cuando se esfuerza por explicar el comportamiento de un actor o agente (o de una categoría de actores o agentes). En este sistema comporta *grosso modo* los elementos y relaciones siguientes: – El conjunto O de las opciones O<sub>1</sub>, O<sub>2</sub>,...,O<sub>n</sub> abiertas al agente o la categoría de agentes A<sub>1</sub>. – La información I de A<sub>1</sub> sobre O, información que puede depender de la posición social P de A<sub>1</sub>. – La influencia del entorno E sobre O. – El conjunto V de los valores V<sub>11</sub>, V<sub>12</sub>,..., V<sub>1n</sub>, de cada una de las opciones para A<sub>1</sub>. – La influencia del entorno E sobre V. – La influencia de los recursos Q y, más generalmente, de la posición social P de A<sub>1</sub>, sobre V. – La influencia de las disposiciones de espíritu, expectativas, costumbres, maneras de ser, creencias H de A<sub>1</sub> sobre V. En resumen, se trata para el sociólogo de escribir O, I (P), O (E), V, V (E, P, Q, H) (Boudon, 1981: 210,232-233). “De acuerdo con el paradigma individualista metodológico, para explicar tales fenómenos lo tenemos que hacer producto de las acciones o comportamientos individuales. Por supuesto será necesario hacer comprensibles estas acciones. Esto se logra al relacionarlas con el contexto social dentro del cual están localizados los actores. Finalmente, el contexto social mismo debe ser explicado. Para sintetizar, supongamos que M es el fenómeno a explicar. En el paradigma individualista, explicar M significa hacerlo el producto de un conjunto de acciones m. En símbolos matemáticos  $M = M(m)$ ; en palabras, M es una función de las acciones m. Por tanto, las acciones m se vuelven comprensibles, en el sentido weberiano, al relacionarlas con el ambiente social, la situación S, de los actores:  $m = m(S)$ . Finalmente, la propia situación debe explicarse como efecto de algunas variables macrosociológicas, o por lo menos de variables localizadas en un nivel más elevado que S. Llamemos a éstas, variables del nivel alto P, de manera que  $S = S(P)$ . En la fórmula completa,  $M = M\{m[S(P)]\}$ . En palabras, M es consecuencia de las acciones, que son consecuencia del ambiente social de los actores, siendo este último consecuencia de variables macrosociológicas” (Boudon, 1987: 46). “– El objetivo de la sociología es explicar fenómenos intrigantes o enigmáticos; – explicar un fenómeno, tanto en sociología como en cualquier otra disciplina significa hallar sus causas; – las causas de los fenómenos sociales se hallan en el nivel de los individuos, sus actitudes, decisiones, elecciones o creencias; – las actitudes, elecciones, creencias y representaciones de los individuos pueden ser comprendidas: el significado que tienen para esos individuos es la

Desde ello, siguiendo las distinciones de Coller (2000) y de Denzin y Lincon (2005), decimos, en primer lugar, que se trata de un estudio de caso simple o único. En segundo lugar, explicitamos los criterios considerados para la selección del caso:

- a) Que exista un sistema de interacción o sistema de acción entre un *principal gerente* y un *agente ejecutor* que forman parte de una relación principal-agente multinivel.
- b) Que el *agente ejecutor* realice una actividad cuyos resultados afecten el bienestar del principal *ciudadano* de la relación principal-agente multinivel.
- c) Que en la rendición de cuentas del agente existan dispositivos de *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social.
- d) Que la rendición de cuentas que realiza el agente *ejecutor* sea vinculante, es decir, que alcance el nivel exigitivo y en términos de *accountability* que implique el *enforcement*: que su principal pueda efectivamente sancionarlo considerando el resultado de sus acciones.

Seleccionamos un caso que satisface estos criterios o condiciones y que se refiere a la implementación de un programa de desarrollo social y productivo provisto desde una política pública en Chile. Específicamente, nos referimos al Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, implementado en la Unidad Operativa El Valle, comuna de Cunco, Región de La Araucanía, respecto al cual consideraremos antecedentes del período comprendido entre los años 2007 (inicio de la implementación) y 2012.

Así, el sistema de interacción o sistema de acción empírico que será analizado con el fin de ilustrar el modelo formal está integrado, como comentamos, por el *agente ejecutor* del programa y el *principal gerente* del mismo, es decir, según la relación principal-agente multinivel en políticas públicas antes descrita (figura 1), por los actores que al interior de la burocracia operan como principal 3 y agente 3 y se relacionan en torno a la delegación 3, en cuyo marco el *agente gerente* debe rendir cuentas. Respecto a estos actores en interacción estratégica, se analizarán sus creencias, deseos y además, las preferencias y estrategias que despliegan y que se relacionan con los recursos que controlan y sobre los cuales tiene interés. Además, las creencias, deseos, preferencias y estrategias son configuradas en un contexto que está conformado por el entorno institucional y por los otros actores situados en la relación principal-agente multinivel.

---

causa de que las mantengan; – el significado que para los individuos tienen sus elecciones es comprensible únicamente por referencia al contexto en que se desenvuelven” (Boudon, 2004: 219).

Este entorno institucional y los otros actores constriñen las decisiones de los actores que conforman el sistema de interacción o de acción, al incidir en su conjunto de oportunidad. El entorno institucional, como reglas del juego, se refiere a la reglamentación que establece la operación del Programa PRODESAL, la que, en otros aspectos que serán descritos en la presentación y análisis del caso, al regular las relaciones contractuales, incide en el sistema de interacción o de acción, específicamente en los recursos (en su control e interés), acciones (que controlan y que los afectan), transacciones o intercambios (que incluye la cesión de control sobre recursos y acciones) respecto a los cuales se forman relaciones de autoridad y relaciones de confianza en torno a interacciones estratégicas.<sup>209</sup> Es en ese sistema de interacción o de acción y en este contexto en el cual se produce la selección, contratación, gestión y rendición de cuentas del *agente ejecutor*, que son los hitos del proceso de la relación de agencia que establece con el *agente gerente* que se analizarán para contrastar la hipótesis.

Para obtener evidencia empírica sobre estos hitos, en particular, y sobre el sistema de interacción o de acción y su contexto, se analizaron documentos y se realizaron entrevistas.

---

<sup>209</sup> El entorno institucional que sitúa la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* define la operación de lo que en nuestro esquema de la relación principal agente-multinivel llamamos burocracia como una expresión de la jerarquía en términos de Williamson. “(...) en contraste con el mercado, que es un conjunto de relaciones independientes, la jerarquía es un conjunto de relaciones en la cual las acciones de un actor se llevan a cabo bajo el control de otro actor y para perseguir los intereses de otro. La relación resultante puede describirse como una relación de autoridad, y a las instituciones consistentes en varias relaciones de autoridad interdependientes las llamamos organizaciones formales o estructuras de autoridad. Normalmente, pueden concebirse como si fueran creadas a través de procesos de intercambio en los cuales un actor, como empresario o principal, se implica en una serie de intercambios diseñados para producir un producto coherente, obteniendo a través de esos intercambios el control sobre las acciones de otros (como ocurre en un mercado de trabajo). Las instituciones resultantes tienen problemas característicos. Uno, descrito como el problema de agencia, es el problema del supraordinado o principal de idear la estructura de incentivos del agente que mejor satisfaga esos intereses. Complementario a este problema que se le presenta al agente para realizar sus propios intereses, puesto que él también los tiene. Otros problemas característicos en las organizaciones formales, todavía dentro del marco de una teoría de la acción, son los de la toma de decisión por parte de la gerencia, que implican coordinación y otras cuestiones organizativas. Una parte considerable de la literatura existente en teoría de las organizaciones trata estos problemas. Sin embargo, como ocurre con la teoría de la agencia, no son estas acciones de la gerencia por sí mismas, sino sus interacciones con las acciones intencionales de los subordinados, las que crean la acción sistémica de la organización” (Coleman, 2010: 131-132). Claro está que en los sistemas de interacción, el entorno institucional al configurar el marco de oportunidades, orienta cursos de acción en torno a los cuales los actores despliegan estrategias considerando sus intereses, los recursos y decisiones y acciones de los otros. Esto no significa, como lo expresó Boudon (1981), que los individuos interpreten roles que los moldean y que determinan sus acciones en sistemas funcionales, sino que los individuos tienen autonomía, interpretan y eligen como agentes intencionales en torno a sus deseos, creencias y preferencias, considerando las oportunidades de un marco institucional como reglas del juego. Así, “la sociología puede presentarse como el estudio de los fenómenos que admiten ser explicados como resultado de sistemas interactivos con agentes intencionales que gozan de algún grado de libertad para elegir entre interpretaciones de rol, u orientarse a otros cursos de acción disponibles” (Lizón, 2007: 303).

Respecto a los documentos<sup>210</sup>, en términos genéricos, para su análisis se recopilan, seleccionan y luego se analizan de forma planificada o dirigida y sistemática, con el fin de obtener información útil para dar cuenta de los objetivos planteados en una investigación, para confirmar hipótesis, categorizar eventos, reconstruir acontecimientos y contrastar y validar información (del Rincón et al. 1995). Los documentos analizados fueron leyes, decretos, reglamentos, convenios, contratos, publicaciones oficiales y documentos de planificación<sup>211</sup> que informan sobre el diseño y el funcionamiento del programa PRODESAL como relación principal-agente multinivel en torno a la cual, como señalamos, centraremos la atención en la relación de agencia 3, que es la integrada por el *principal gerente* (Encargado Municipal del Programa PRODESAL) y el *agente ejecutor* (Jefe del Equipo Técnico encargado de la Unidad Operativa PRODESAL El Valle). Además, se dispuso de datos obtenidos directamente desde los actores señalados, para lo cual se utilizó, como otra técnica de recolección de datos, entrevistas semiestructuradas individuales presenciales, definidas, según del Rincón et al. (1995), como una estrategia de obtención de información a través de la interacción verbal cara a cara con el entrevistado, gracias a la cual se puede acceder, desde las respuestas que éste entrega en su propio lenguaje, a aspectos no directamente observables relacionados a su experiencia, creencias y actitudes, sus propias interpretaciones sobre contextos y sobre sus acciones, que son interpretadas por el investigador, atribuyéndoles significados.

En la entrevistas, la pauta de interacción estuvo previamente definida según un guión flexible. Específicamente, las entrevistas fueron diseñadas (siguiendo a Valles, 2000, 2002; Corbetta, 2007 y; Flores, 2009) elaborando un guión a partir de tópicos o temas y subtemas que consideraron los puntos a tratar y en torno a los cuales se incluyeron preguntas que sirvieron como punto de referencia para acceder a la información requerida a los entrevistados. Las entrevistas fueron semiestructuradas por que, en este tipo de entrevistas, si bien existe un

---

<sup>210</sup> En términos genéricos, los documentos son registros escritos (documentos personales –cartas, diarios, memorias, testimonios, historias de vida o autobiografías, etc.–; registros históricos como crónicas; documentos institucionales –políticos, económicos, etc. –; registros de prensa; narrativas y otros textos literarios; documentos judiciales –sentencias, declaraciones y testimonios, etc. –; documentos legales–leyes, decretos, etc.–, que son elaborados por individuos o instituciones con fines distintos al de aportar evidencia para la investigación, pero que constituyen un material informativo sobre un determinado fenómeno y en este sentido son de utilidad para el investigador (Corbetta, 2007; del Rincón, 1995).

<sup>211</sup> Los documentos revisados son detallados en el anexo metodológico 1.1.

guión inicial,<sup>212</sup> de acuerdo a la dinámica que adquiere la conversación con el entrevistado, el orden de las preguntas no necesariamente se sigue estrictamente (entrevista no presecuencializada o de secuencialización flexible), sino que se adapta, a fin de maximizar el potencial informativo obtenido desde las afirmaciones de los entrevistados y en este mismo sentido, se pueden incluir más preguntas según conveniencia, por ejemplo, para obtener información en relación a aspectos no previstos en el guión que surgen en el curso de la entrevista.

Los tópicos y las preguntas de las entrevistas fueron establecidas desde las orientaciones teóricas contenidas fundamentalmente en el modelo principal-agente multinivel en las políticas públicas, en el juego de contratación bajo condiciones de confianza social, en el juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal, en el mecanismo causal intencional de la contratación bajo social y en el mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal<sup>213</sup>. También es importante señalar que además de los antecedentes teóricos, el guión de las entrevistas se nutrió de la revisión de documentos recién referida, la que se realizó, obviamente, antes de la realización de las entrevistas. Específicamente, desde los documentos escritos se obtuvo información sobre procesos y aspectos administrativos en torno al cual se configuraron las reglas del juego en la relación principal-agente multinivel y en aquella integrada por el *principal gerente* y el *agente ejecutor*. Los tópicos incluidos en las entrevistas se refieren a:

a) El proceso de implementación del programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, que fue el caso estudiado. Específicamente, en la relación a la relación principal-agente multinivel y a la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, se realizaron preguntas sobre el proceso general de implementación del programa en la Unidad Operativa (conformación de la Unidad Operativa, el proceso de monitorización o de control en las relaciones de agencia que componen la relación principal-agente multinivel –centrando el interés, en particular, en los dispositivos de monitorización y en las motivaciones de cada actor para controlar a otro(s)).

---

<sup>212</sup> El guión de entrevista permite incluir exhaustivamente todas las temáticas, estructurar la secuencia de la entrevista y operar como una ayuda de memoria para el entrevistador (Báez, 2007).

<sup>213</sup> Sobre los guiones de las entrevistas, ver el anexo metodológico 1.2.

b) Aspectos de la etapa precontractual de la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, a fin de testear la primera hipótesis (H1) referida a que “El *principal gerente* contrata al *agente ejecutor* cuando este envía una señal que informa sobre su *tipo confiable*.” Los aspectos se refieren en concreto al proceso de selección del *agente ejecutor* –profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal– (participantes en el proceso de selección, requisitos y criterios de selección, resultados del proceso de selección, motivaciones de los principales en torno a seleccionar un *agente ejecutor* confiable, expectativas sobre el futuro desempeño del *agente ejecutor*).

c) Aspectos de la etapa postcontractual de la relación de agencia entre el principal-gerente y el agente ejecutor, a fin de testear la segunda hipótesis (H2) referida a que “El *principal gerente* contrata al *agente ejecutor* cuando este cumple con él en un período contractual previo”. Los aspectos se refieren específicamente a:

c.1 La contratación del *agente ejecutor* –profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal– (resultados de desempeño efectivos en contraste con resultados estipulados en su contrato, expectativas sobre desempeño en nuevo período contractual en base a desempeño en período contractual evaluado).

c.2. La implementación del programa en la Unidad Operativa a través de elaboración del diagnóstico y la elaboración e implementación del plan estratégico de mediano plazo y el plan operativo anual (se abordaron aspectos referidos al diseño de estos instrumentos, resultados de la implementación, prestaciones entregadas, actores participantes y sus motivaciones, razones del *agente ejecutor* para cumplir compromisos).

c.3. La monitorización y evaluación del desempeño del *agente ejecutor* (cuándo, cómo, quiénes y por qué fue monitorizado y evaluado respecto a su desempeño el *agente ejecutor*, compromisos contractuales del *principal gerente* y su relación con las acciones monitorización sobre el *agente ejecutor*).

d) Aspectos de la etapa postcontractual de la relación de agencia entre el principal-gerente y el *agente ejecutor*, a fin de testear la tercera hipótesis (H3) referida a que “El *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal gerente* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño.” Los aspectos se refieren específicamente a:

d.1 Compromisos y desempeño del *agente ejecutor* (identificación de los compromisos, motivaciones para asumir los compromisos, resultados de las evaluaciones de superiores jerárquicos sobre su desempeño, evaluación propia sobre el cumplimiento de los compromisos).

d.3. Creencias sobre la relación entre desempeño, evaluación lograda y acceso al incentivo por buen desempeño (renovación contractual), creencias sobre el efecto del diseño institucional (específicamente, monitorización y renovación contingente) en el cumplimiento del *agente ejecutor*.

d.4. Razones para realizar la renovación contractual, creencias en relación a situaciones fuera de la ruta de equilibrio (cumplir-renovar contrato).

En complemento, señalamos que antes de la realización de las entrevistas entregamos a los participantes un consentimiento informado, en el que se dio a conocer el nombre de la investigación y del investigador, la forma en que registraría la información disponible desde la entrevista, la tarea encomendada al entrevistado (responder las preguntas), los derechos del entrevistado durante y después de la entrevista. Además, se hizo referencia a la garantía de que se resguardaría la confidencialidad, luego de lo cual se obtuvo el visto bueno o aprobación de los entrevistados para desarrollar las entrevistas.<sup>214</sup>

La técnica de registro de la entrevista fue magnetofónica, es decir, realizamos una grabación del audio de las entrevistas a través de una grabadora digital. En relación a la organización de los datos textuales obtenidos a través de la entrevista, señalamos que la grabación fue transcrita de forma literal, gracias a lo cual dispusimos del registro o documento primario como material de análisis. En relación a la técnica de análisis de datos<sup>215</sup>, utilizamos el análisis de contenido, definido como aquel análisis interpretativo del sentido de las expresiones manifiestas (en este caso de la entrevistas) que están registradas en un documento y que constituyen el contenido de un texto, respecto al cual el análisis de su sentido se realiza en torno a un marco teórico de referencia (Navarro y Díaz, 1999; Ruiz, 2009).

---

<sup>214</sup> Sobre el formato del consentimiento informado, ver el anexo metodológico 1.3.

<sup>215</sup> Por análisis de datos se entenderá de forma genérica como “un conjunto de manipulaciones, transformaciones, operaciones, reflexiones, comprobaciones que realizamos sobre los datos con el fin de extraer significado relevante en relación al problema de investigación” (Rodríguez et al., 1999: 200).

En el análisis de contenido realizamos inferencias a partir de la identificación sistemática de elementos significativos en el texto (Flores, 2009; López-Aranguren, 2003)<sup>216</sup>, inferencias que fueron guiadas desde contenidos teóricos previamente delimitados y que recién indicamos cuando nos referimos al diseño de la entrevista semiestructurada. Para elaborar el análisis de contenido, en primer lugar, efectuamos una lectura vertical completa de los textos, proceso en el cual realizamos subrayados para destacar aspectos que consideramos relevantes y luego procedimos a elaborar una codificación que fue orientada por el marco los antecedentes teóricos. La codificación se define como “el proceso por el cual los datos brutos son sistemáticamente transformados y clasificados en categorías que permiten la descripción precisa de las características importantes del contenido” (López-Aranguren, 2003: 562).

En este sentido, para ello y de acuerdo a Muñoz (2003) y a Creswell (2003), identificamos y seleccionamos citas (fragmentos o segmentos del documento primario que tienen un significado –explícito o directo, es decir, en los términos o palabras expresadas por los entrevistados y registradas en el texto– relevante en relación a un código determinado), a partir de lo cual contamos con una primera reducción del material disponible en el documento primario. Luego, las citas fueron clasificadas en torno a códigos previamente definidos o preexistentes (es decir, se asignaron las citas como unidades textuales a determinados códigos), delimitados desde los antecedentes teóricos y que fueron aplicados a los datos textuales, es decir, realizamos un análisis *top-down* y desde la distinción trazada por Gibbs (2007), se trató de una codificación guiada por conceptos y por lo mismo, los códigos fueron códigos analíticos.

Estos códigos, son conceptos significativos (que operan como palabras claves) asociados a los antecedentes teóricos y que capturan el sentido de las citas de origen (que fueron seleccionadas de acuerdo al criterio de ser las más ilustrativas o demostrativas entre las disponibles que eran apropiadas o pertinentes), son las unidades básicas de análisis (Miles y Huberman, 1994) y constituyen un segundo nivel de reducción de los datos realizado

---

<sup>216</sup> En este sentido, “El análisis de contenido es una técnica de investigación destinada a formular, a partir de ciertos datos, inferencias reproducibles y válidas que pueden aplicarse a su contexto” (Krippendorff, 1997: 28) y con esta misma orientación, para Bardin (1986), el propósito del análisis de contenido es la inferencia de conocimientos sobre las condiciones de producción de un fenómeno.



a partir de una síntesis y agrupamiento de los datos (Rodríguez et al, 1999) o de una clasificación (en orden de significado) y luego una conexión (Scribano, 2008).

En complemento a la asignación de códigos y siguiendo a Kvale (2011), para facilitar el análisis de las citas realizamos una condensación del significado, que se refiere a resumir, en anotaciones anejas a las citas y en pocas palabras, los significados expresados por los entrevistados. En base a Valles (2000), una vez que las citas fueron seleccionadas y vinculadas a códigos, fueron separadas del corpus general del texto y luego agrupadas según el código al que fueron asignadas, en base a lo cual se procedió a realizar un análisis interpretativo (estableciendo estructuras y relaciones de significados no disponibles de modo inmediato a través del texto) a partir de una lógica guiada por el marco teórico.

Es muy importante señalar en este punto que el método aquí descrito sobre el análisis de contenido realizado, específicamente en lo referido a la organización y análisis del material (lectura, selección de fragmentos del texto, codificación y condensación del significado), también lo aplicamos al análisis de los documentos escritos (leyes, decretos, reglamentos, convenios, contratos, publicaciones oficiales y documentos de planificación), según lo antes señalado. Una diferencia con el análisis de contenido del texto disponible desde las entrevistas es que respecto a los documentos escritos revisados no se procedió a realizar una interpretación del contenido, si no que se extractó información específica que se refiere al marco institucional o reglas del juego que conforman la estructura de oportunidad del *principal gerente* y el *agente ejecutor* y más en general, que orientan el funcionamiento de la relación principal-agente multinivel que se configura en torno a la implementación del programa PRODESAL. Huelga decir que una semejanza en el análisis de los datos primarios y secundarios es que para ambos, además, de realizar una lectura vertical de cada documento, hicimos, en términos de Tejar (2006), una lectura cruzada y comparativa de los documentos, a fin de lograr complementar la información y tener una visión panorámica respecto a los hechos y procedimientos.<sup>217</sup>

Finalmente, como técnicas para determinar la validez de los resultados (entendida, según López-Aranguren (2003) y Krippendorff (1997) como la cualidad de los resultados que

---

<sup>217</sup> Como señalan Blaxter et al. (2008: 251) “Buena parte de la significación y el interés de los documentos se pone de manifiesto cuando se los relacionan unos con otros. El análisis comparativo nos permite comprender las ideas, asuntos y políticas de las cuales se ocupan los documentos.”

permiten aceptarlos como no cuestionables, en este caso, dar como válidas las inferencias realizadas por el análisis de contenido sobre hechos e intenciones), utilizamos la triangulación de técnicas (específicamente, de revisión de documental y de entrevistas para cotejar aspectos referidos a procedimientos y resultados del proceso de implementación del PRODESAL en la Unidad Operativa, en este caso, para asegurar congruencia), entre participantes de las entrevistas (para confrontar información también sobre procedimientos y resultados según lo señalado por ambos entrevistados<sup>218</sup>), el contra chequeo del análisis realizado con cada uno de los entrevistados y finalmente, la saturación de contenido de las expresiones de los entrevistados.

El estudio de caso tiene pues, un enfoque cualitativo. No obstante, considerando los objetivos de la investigación, el estudio obviamente no se limita a las descripciones en el estudio de caso exploratorio, sino que, como señalamos, al tener como foco el *por qué*, propio de un estudio de caso explicativo, se asigna un rol fundamental a la teoría. En este tipo de estudio de caso la teoría es útil para guiar la selección del caso, la identificación de la unidad de análisis, el diseño, recolección y análisis de los datos (Coller, 2000; Yin, 1998, 2003b). Además, la teoría es útil para explicar el *por qué* en el caso estudiado y en complemento, para realizar generalizaciones analíticas (generalización de proposiciones teóricas) desde un caso simple o único hacia otros casos que representen condiciones similares (descritas desde la teoría: procesos de interacción estratégicas con características específicas, dadas por las condiciones específicas en que se producen) sobre el fenómeno estudiado, es decir, se busca representatividad teórica y naturalmente, no se busca representatividad estadística de asociaciones entre variables.

En la presente investigación la utilización de la teoría difiere en algunos aspectos respecto a lo recién señalado. La microteoría propuesta, referida a la relación principal-agente multinivel, a la delegación que opera a través de la confianza y reputación como creencias y a la rendición de cuentas como dispositivo para orientar cumplimiento de compromisos y hace operar el mecanismo que produce la delegación, ha sido de utilidad para

---

<sup>218</sup> Es en este sentido que Tójar (2006: 241) señala que “Los documentos que se suelen considerar para una revisión suelen ser muy variados: leyes, normas, contratos (...) Todos ellos y algunos más constituyen un útil recurso de información sobre las actividades y procesos llevados a cabo en el contexto social de la investigación (...). Establecen también un punto de referencia sobre eventos o situaciones que ocurrieron próximos a la generación del documento y pueden servir para contrastar las informaciones y valoraciones contenidas en ellos por otros medios más directos.”

seleccionar el caso<sup>219</sup> y para diseñar, recolectar y analizar la información. Sin embargo, el análisis de la información provista desde el estudio de caso se realiza con el fin de contrastar hipótesis derivadas de modelos formulados a partir de la propuesta teórica señalada. Se trata, pues, de un ejercicio deductivo, en el cual el caso<sup>220</sup> es relevante para buscar representatividad analítica en el sentido de comprobar si los mecanismos propuestos operan en las condiciones que señala la teoría en un sistema real, es decir, se refiere a la explicación del *por qué* en el fenómeno estudiando.

Desde esta perspectiva, entonces, el caso, además de ser un caso analítico<sup>221</sup>, según su alcance (Coller, 2000) es instrumental, porque a través de él se busca ilustrar los modelos formulados<sup>222</sup>. En este mismo sentido, para Stake (1999), el estudio de caso intrínseco o

---

<sup>219</sup> En este sentido, para la selección del caso se consideró su pertinencia teórica y en consecuencia, se utilizó un muestreo teórico en el cual “(...) el diseño de la muestra se realiza según un esquema conceptual teórico que acompaña al cuerpo de estudio, y se lleva cabo una selección estratégica de los contextos y/o participantes siguiendo las tipologías o perfiles definidos conceptualmente (diferentes grupos de personas con características o circunstancias definidas que el investigador teoriza pueden influir en el fenómeno estudiado)” (Zurro y Cano, 2005: 67).

<sup>220</sup> Entendiendo *caso* como un objeto de estudio referido a un fenómeno observable (una persona, proceso, evento, grupo, etc.) que está delimitado y contextualizado en el tiempo y en el espacio (Schwandt, 1997) y como “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller, 2000: 29).

<sup>221</sup> “Los casos analíticos persiguen estudiar el funcionamiento de un fenómeno o una relación entre fenómenos. Suele disponer de un aparato teórico que encuadra el caso y le dota de significado y relevancia. En ocasiones se elaboran hipótesis que se comprueban luego en el caso que se quiera estudiar. El caso analítico no trata sólo de detectar y describir el fenómeno, sino que va más allá buscando sus causas, sus correlatos, y sus efectos (...) permiten la comprobación de una teoría confrontándola con la realidad y, al mismo tiempo, facilitan la repetición de la investigación en otro caso concreto para contrastar las conclusiones de la investigación” (Coller, 2000: 42).

<sup>222</sup> Un ejemplo de la utilización de este enfoque metodológico está disponible desde la descripción que realizan Potete, Janssen y Ostrom, sobre el desarrollo del programa de investigación sobre los bienes comunes y la acción colectiva. Entre los métodos adoptados destacan los estudios de caso, dada su utilidad para desarrollar conceptos y teorías y contrastar hipótesis basadas en relaciones causales: “Un examen cuidadoso de los casos significa buscar distinciones conceptualmente importantes, desentrañar relaciones complejas y dar seguimiento a secuencias de acontecimientos. Estas observaciones detalladas apoyan refinamientos conceptuales y el desarrollo de la teoría (...) Los estudios de caso también contribuyen a la comprobación de teorías. El impulso por formular teorías generales produce conceptos e hipótesis amplios que no reflejan adecuadamente la complejidad subyacente. La investigación con estudios de caso esencialmente magnifica de tal modo las relaciones complejas que permite desentrañar los hilos conductores. De esta manera, la investigación con estudios de caso produce distinciones más claras entre conceptos y fenómenos relacionados aunque distintos, una mayor apreciación sobre la multidimensionalidad y un mayor número de hipótesis convencionales (...) La investigación con estudios de caso ha sido una fuente significativa de contribuciones relacionadas con la acción colectiva para el manejo de recursos de uso común. Al desafiar la teoría convencional o el sentido común respecto a los derechos de propiedad y las posibilidades de acción colectiva, los estudios de caso han replanteado los términos del debate. Estos estudios han contribuido a la creación de teoría, al destacar la complejidad de las relaciones entre los sistemas sociales y ecológicos, y al facilitar los esfuerzos por desentrañar dichas relaciones (...) Como lo discutimos anteriormente, el análisis de Hardin (...) sobre la tragedia de los comunes reflejaba la teoría convencional de los derechos de propiedad. Tal teoría distinguía la propiedad comunitaria, la privada y la estatal,

instrumental, porque permite acceder a conocimiento sobre cuestiones generales a partir del estudio de un caso particular que, por ello, tiene un interés especial.

El estudio de caso cualitativo como enfoque metodológico para realizar el análisis empírico debe ser coherente con la perspectiva teórica asumida en esta tesis. Si desde la sociología analítica y en base a la teoría de elección racional se busca realizar explicaciones sobre fenómenos sociales a través de la provisión de mecanismos causales intencionales, necesariamente el estudio de caso, como señalamos, debe ir más allá de la mera descripción de hechos. Desde una propuesta teórica fundada en el individualismo metodológico se requiere microfundamentar las explicaciones de la acción social de los individuos a partir de sus creencias, deseos y oportunidades que otorgan sus razones para la acción en el marco de una lógica de la situación específica. Así, desde la propuesta teórica formulada es posible orientar la interpretación de los hechos ocurridos en el caso estudiado, el que permite ilustrar los teóricos mecanismos propuestos.

Por lo anterior resultan interesantes las narrativas analíticas como enfoque metodológico para el estudio de caso basado en datos cualitativos, que, como primera aproximación, decimos, son analíticas porque utilizan un marco teórico para el análisis de los hechos y son narrativas porque utilizan la evidencia cualitativa disponible desde los hechos ocurridos en un tiempo específico y en un contexto específico (Caballero, 2008; Caballero y Vásquez, 2011). Además, a nuestro juicio, una narrativa es analítica porque se desarrolla considerando el talante analítico, esto es, siguiendo a Aguiar, De Francisco y Noguera (2009), se caracterizan por la precisión en las definiciones, por el rigor lógico de la argumentación (que incluye la coherencia lógica en la secuencia argumental, en donde las conclusiones se siguen de las premisas), por la utilización, como se señaló, de mecanismos para

---

y equiparaba la propiedad comunitaria con la ausencia de derechos exclusivos (...). Los estudios de caso cuestionaron en tres frentes esta sabiduría convencional. Primero, porque si bien los fracasos (de gestión de recursos colectivos) habían sido documentados, numerosos estudios de caso demostraron que, contrariamente a lo esperado, el uso sustentable de los recursos naturales compartidos puede ocurrir aunque no exista propiedad individual o estatal. Segundo, muchos estudios de caso destacan la importancia de la *seguridad* en la tenencia y la capacidad de los usuarios de los recursos para *vigilar e imponer* decisiones colectivas. Tercero, los estudios de caso aportaron evidencia de que incluso los derechos de propiedad bien definidos e impuestos no bastan para garantizar la sustentabilidad de los bienes comunes. Estos estudios contribuyeron al desarrollo de la teoría al identificar diversos factores políticos, sociales y económicos –más allá de los derechos de propiedad– que influyen en el manejo de los recursos de uso común. La formulación determinista de la afirmación de Hardin en el sentido de que el uso sustentable del recurso requiere la propiedad estatal fue refutada a través de los estudios de caso” (Poteete, Janssen y Ostrom, 2012: 90-91,106-108).

microfundamentar las explicaciones, abriendo cajas negras y haciéndolas *transparentes* y por el uso de modelos formales, que en el caso de las narrativas analíticas son fundamentalmente elaborados desde la teoría de juegos. En palabras de los creadores del enfoque: “Nuestro uso de la elección racional y la teoría de juegos transforma las narrativas en narrativas analíticas (...)” (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 12).

En términos de proceso, la construcción de una narrativa analítica implica primero, identificar a los actores, sus deseos y preferencias, sus creencias, la información que disponen, la evaluación de sus alternativas de acción, las reglas del juego que constriñen sus decisiones y acciones. En torno a estos elementos del caso se construye un modelo formal, fundamentalmente son útiles los juegos en forma extensiva<sup>223</sup>, en el que además del necesario requisito de hacer explícitos los supuestos, se describen y analizan las interacciones estratégicas, se identifica el equilibrio que se produce<sup>224</sup>, dadas ciertas condiciones específicas y además, se analizan las posibles rutas alternativas fuera del equilibrio, lo que permite comprender y explicar las razones de los actores para optar por determinadas estrategias (y no por otras) que condujeron al equilibrio producido.

A partir de ello, se formulan implicaciones contrastables del modelo e hipótesis observables y contrastables con la evidencia empírica disponible desde el caso. El modelo formal es útil para aislar los elementos esenciales de la interacción estratégica producida en el caso y además incluye en su formulación tanto los mecanismos específicos que configuran las interacciones estratégicas y sus resultados y los elementos, como los marcos institucionales

---

<sup>223</sup> “Encontramos los modelos de la teoría de juegos como una vía particularmente útil de explorar la validez de la narrativa explicada. La teoría está centrada en el actor; en su forma extensiva, los juegos consideran la secuencia en la explicación y dejan en claro su relevancia para los resultados (...)” (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 14).

<sup>224</sup> “Las explicaciones provistas (...) utilizan los razonamientos de la teoría de la elección racional. Para explicar los resultados, quienes utilizan la teoría de juegos exploran las elecciones que producen un equilibrio ¿anticipando las conductas de otros, un actor racional se comportaría de tal forma para generar tales resultados?, ¿su o sus expectativas sobre el comportamiento de otros serían confirmadas producto de sus decisiones actuales?, ¿su elección representa su mejor respuesta, considerando las alternativas y la información disponible en el momento de la decisión? Para responderlas, la lógica debe fundarse en implicaciones que son formalmente verdaderas pero que también son consistentes con el razonamiento que subyace a la teoría. Este es el razonamiento que transforma las narrativas en narrativas analíticas” (Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998: 14-15). “Una narrativa analítica presupone que el resultado de un evento puede ser explicado como una agregación de decisiones individuales. La narrativa analítica se basa en los postulados sobre la conducta de la teoría de la elección racional: los individuos toman decisiones, ellas son racionales en el sentido que sus actos son consistentes con sus preferencias y sus elecciones se orientan a servir a sus fines, son estratégicas pues las elecciones de cada uno son afectadas por las probables elecciones de otros y la variación de las elecciones responde a los constreñimientos sobre los actores” (Levi, 1997b: 30-31).

como reglas del juego, que constituyen la lógica de la situación que enmarca la interacción estratégica, generalmente producida en condiciones de incertidumbre. En un nivel más general, el modelo aporta al desarrollo de explicaciones plausibles y a inferencias válidas desde los casos estudiados (Alexandrova, 2009; Arias, 2011; Bates, 2011; Bates, Greif, Levi, Rosenthal y Weingast, 1998, 2000a, 200b; De Magalhães, 2013; Levi, 1997a, 1997b, 2004, 2006b, 2007).

Las narrativas analíticas han sido utilizadas básicamente como narrativas analíticas históricas, es decir, como estudios de casos históricos, para lo cual se configura la evidencia empírica desde fuentes históricas secundarias como cartas, crónicas y otros tipos de registros.<sup>225</sup> Respecto a la pertinencia de utilizar este enfoque metodológico para el análisis de fenómenos sociológicos, Herreros (2002a), atendiendo a las objeciones planteadas por Goldthorpe sobre el uso de casos históricos en sociología y ciencia política, objeciones referidas principalmente a la limitación de fuentes disponibles y al problema de la adecuada discriminación entre fuentes secundarias, señala que los casos históricos deben utilizarse cuando no exista otra forma de comprobar las hipótesis. Por esta razón, se recomienda utilizar otras fuentes cuando los datos están disponibles.

En esta investigación, para el contraste de las hipótesis no recurrimos a un caso histórico porque el caso que estudiaremos debe referirse al proceso de implementación de dispositivos de *accountability* social vertical y vertical interna por medio de los cuales el *agente ejecutor* rinde cuentas de forma vinculante y el dispositivo de rendición de cuentas anidado a un programa de política pública que hemos identificado y que estudiaremos es de muy reciente creación<sup>226</sup>. Es decir, estudiamos un caso actual pero de una manera que difiere,

---

<sup>225</sup> Tomando como inspiración las investigaciones de North y otros autores adscritos a la nueva economía institucional o institucionalismo de elección racional, un grupo de politólogos y economistas compilaron sus estudios en el libro *Analytic Narratives*. En este libro, por ejemplo, Greif (1998) explica por qué la *podestà* como institución política y económica de autocumplimiento generó incentivos para que fueran posibles intercambios económicos eficientes entre actores en el comercio marítimo a larga distancia situado desde Génova durante la alta edad media. Levi (1998b), por su parte, realiza un estudio comparado sobre las reglas del juego políticas vinculadas a la conscripción para el servicio militar en Francia, desde 1793, en Estados Unidos, en 1862 y en Prusia en 1809 y sus efectos en el reclutamiento de ciudadanos.

<sup>226</sup> Además, si dispusiéramos tanto de casos históricos como de actuales o presentes, preferiríamos los últimos ya que podríamos contar con evidencia de primera mano construida a través del trabajo de campo, lo que nos permitiría tener más control sobre problemas que podrían surgir sobre las fuentes, problemas referidos, por ejemplo, a que no satisfacen condiciones como ser lo suficientemente completas o adecuadas (en este caso, por ejemplo, debido a la existencia de sesgos cuando se dispone de datos que son interpretaciones de hechos o más aún, interpretaciones sobre interpretaciones de hechos). En términos de Goldthorpe, la posición es la siguiente:

en parte, de la forma en que se realizan las narrativas analíticas. La razón es que respecto al caso, el objetivo no fue estudiarlo para explicar un acontecimiento específico (en un tiempo, lugar y contexto) a partir de modelos formales elaborado para ese fin (que en el caso de las narrativas analíticas ha sido explicar la estabilidad y el cambio institucional)<sup>227</sup>.

Por ello, una diferencia entre la forma de construir una narrativa analítica y el análisis del caso que realizamos es que en este no se procedió a reconstruir una narrativa completa, es decir, una secuencia ordenada que provee una cronología de situaciones o eventos que son descritos y analizados y en el cual actores despliegan acciones en un contexto determinado y producto de lo cual modifican determinadas situaciones (estados del mundo) (Abell, 2007). Lo que se hizo fue, como se señaló antes, analizar en un caso seleccionado un sistema de interacción o de acción en su contexto, lo que implica identificar actores, sus deseos, creencias, preferencias, la información que disponen, las estrategias y la eficacia causal de un marco institucional determinado.<sup>228</sup>

Esta reconstrucción del sistema de interacción o de acción está presente en la propuesta de las narrativa analíticas como una lógica de análisis en estudios de casos cualitativos y la consideramos valiosa y por ello la adoptamos en esta investigación, sobre todo porque se busca generar explicaciones teniendo como foco metodológico, como lo señalan Kiser y

---

“Como los sociólogos tienen la posibilidad de producir su propia evidencia, además de explotar las reliquias, están en una posición de ventaja que no debe ignorarse ni descartarse a la ligera. En otras palabras, los sociólogos no deben acudir inmediata e irreflexivamente a la historia: antes bien, deben hacerlo sólo cuando tengan poderosas razones y sean plenamente conscientes de las limitaciones a las que se enfrentan (...) lo que sí quiero acentuar son las grandes ventajas reales que se obtienen cuando la naturaleza y el alcance de la evidencia disponible no están limitadas por los simples accidentes de la supervivencia física; cuando el acopio de evidencia se puede “diseñar” para satisfacer los requerimientos específicos de la investigación en curso; y cuando el asunto de la calidad de la evidencia siempre se puede abordar generando más evidencia para comprobar y verificar la original (...) Sostengo que todo sociólogo preocupado por una teoría que *se puede* contrastar en el presente, debe hacerlo en primer lugar; porque, con toda probabilidad, es así como puede contrastarla de forma más rigurosa” (Goldthorpe, 2010: 55, 573).

<sup>227</sup> “La NEI considera claves los estudios de caso porque permiten analizar los determinantes y las consecuencias de las instituciones y porque son los bloques con los que construir sólidos fundamentos teóricos y empíricos para una teoría de la dinámica del cambio institucional (...). Los estudios de caso permitan la construcción de “hechos estilizados” son importantes, y requieren un marco teórico que enfatice la relación entre instituciones y funcionamiento económico, así como test empíricos que usen la evidencia cuantitativa y cualitativa. La clave es que el caso sea relevante para abordar una cuestión teórica específica o conceptos explicativos relacionados (...), y es importante distinguir en el análisis de caso lo que es exógeno de lo que es endógeno a los actores del caso (...) La relevancia de un análisis de caso viene dada por la capacidad de pasar desde lo específico a lo general en base a ese estudio de caso. De este modo, los casos relevantes son aquellos que muestran un asunto de interés en sí mismo, pero especialmente si ese caso ilustra un problema general” (Caballero y Vásquez, 2011: 233).

<sup>228</sup> En este punto es necesario indicar que si bien no se realiza una reconfiguración detallada de la secuencia de acontecimientos, si se considera la secuencia de las decisiones de los actores como factor de causalidad, lo que se ha pretendido capturar en la elaboración de los juegos en forma extensiva.

Welser (2007), proveer microfundamentos que operan en interacciones estratégicas en condiciones de incertidumbre e información asimétrica.<sup>229</sup>

---

<sup>229</sup> Esta lógica de análisis situada en los sistemas de interacción estratégica para estudiar hechos históricos está presente, por ejemplo en: a) El análisis institucional histórico y comparativo realizado por Douglas North junto Barry Weingast (1989) “*Constitutions and commitment: the evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England*”, en el que destacan la importancia de determinados arreglos institucionales políticos surgidos en la Inglaterra del siglo XVII producto de la *revolución gloriosa*, que al afectar las creencias y decisiones de los actores porque constituían compromisos creíbles del gobierno sobre el respecto de los derechos de propiedad individual, promovieron la eficiencia política y económica; b) el análisis de Ferejohn (1991) sobre las prácticas e instituciones en torno a las elecciones parlamentarias en Inglaterra a comienzos del siglo XVII, en el cual desde el enfoque de elección racional realiza una interpretación de los actores implicados en procesos políticos a partir de sus creencias, preferencias y oportunidades; c) el análisis, antes mencionado, del sistema de cooperación endógeno *vive y dejar vivir* analizado por Axelrod (1986) y ya referido, que explica cómo a través de la formación de creencias sobre comportamientos recíprocos, los soldados franceses y alemanes optaron por la estrategia tit-for-tat y producto de ello evitaron la agresión mutua en las líneas del frente de trincheras durante la primer guerra mundial; d) el análisis de Taylor (1991) sobre las relaciones de comunidad y su efecto en las preferencias de los implicados desde lo cual se superaron dilemas de acción colectiva y se produjo la acción colectiva revolucionaria como cooperación condicional en China, Rusia y Francia; e) el análisis de Ostrom (2000a) sobre cómo las instituciones endógenas de autocumplimiento (reglas de apropiación o uso, provisión y supervisión) hicieron posible la administración cooperativa de recursos de uso común en la aldea de Törbel, en Suiza, (desde 1224 a través de instituciones como el “derecho a vaca”), en la huertas de regadío en Valencia, España (desde 1435) y en las zanjas como sistema de irrigación en Filipinas (desde 1630, a través de instituciones como el *biang ti daga*); f) el análisis de Colomer (1998) sobre cómo a partir de las interacciones estratégicas entre actores en un marco de incertidumbre fue posible el proceso de transición política pacífica a la democracia en España desde 1976. No obstante, desde la lógica de análisis presentada también es posible analizar hechos actuales, es decir, los que se producen en el momento en que se realiza la investigación. Un ejemplo de ello es el análisis de Linares (2001) sobre la crisis de la comarca Minera de Cartagena-La Unión, entre 1987 y 1991, como consecuencia inintencionada de la acción intencional de actores orientados a la búsqueda de sus intereses propios. Además, existen esquemas generales de análisis que se orientan a capturar la lógica de la situación en torno a interacciones estratégicas. Un ejemplo de ello es la propuesta presentada por Scharpf (1997) en su clásica obra *Games Real Actor Play*. Los elementos fundamentales del andamiaje conceptual de su análisis de los actores institucionalmente orientados, son, en primer lugar, los actores (los jugadores individuales y corporativos) a los cuales se les atribuye intencionalidad y racionalidad, por lo que esencialmente, están orientados hacia el logro de propósitos (orientación del actor hacia sus preferencias que puede referirse al interés propio, a orientaciones normativas en torno a roles y a la identidad-corporativa, por ejemplo) y están dotados de orientaciones cognitivas (que incluyan las orientaciones hacia la interacción, que les permiten negociar y aprender a partir de los modos de interacción específicos derivados de interacciones estratégicas iteradas) y de capacidades para el control y uso estratégico de recursos y en general, ejercer influencias sobre los resultados en el marco de las opciones estratégicas que dispone (set de alternativas o cursos de acción posibles que tienen como referencia los resultados previstos, que pueden ser divergentes de las de otros). El segundo elemento son las instituciones, entendidas como reglas que, constituidas como un marco institucional (institutional setting), activan capacidades organizacionales, constriñen las decisiones (direccionan las evaluaciones sobre el entorno contingente) y las orientaciones de acción de cada actor (referidas a votaciones, negociaciones, acuerdos, despliegue de coaliciones, etc.), aportan información para que los actores tengan un conocimiento común sobre la situación, lo que permite reducir incertidumbres, ponen recursos a disposición y, en consecuencia, inciden en el modo de interacción específico, es decir, configuran un juego de una constelación específica de actores situados en un sistema de interacción política específico referido a un problema específico, orientado por un contexto institucional específico desde el cual despliegan su agencia respecto al diseño y/o implementación de una política específica. Otro ejemplo es el marco analítico ofrecido por Ostrom en torno al concepto de *arena*, concebida como el lugar, campo o contexto que defina una situación específica en el cual los actores desarrollan un juego, a partir de decisiones y acciones estratégicas. Ostrom (2005b, 2011) incorpora el concepto de *arena* como un elemento crucial en su marco de análisis denominado *Institutional Analysis and Development* (IAD) elaborado a



La segunda diferencia entre la propuesta de las narrativas analíticas y el procedimiento de análisis del caso es que el modelo formal no es extraído desde el sistema de interacción visualizado desde la narrativa, sino que, como hemos indicado, es formulado en forma previa en base a una propuesta teórica porque lo que se busca, en definitiva, a través del estudio de caso, y siguiendo la recién señalada lógica de análisis de sistemas interactivos o de acción social, es determinar si se cumplen las predicciones del modelo teórico expresadas en las hipótesis derivadas de él, es decir, el caso será de utilidad para ilustración el modelo formal. Como indicamos, en base a la perspectiva de la sociología analítica, importa explorar cómo en una situación con ciertas características, operan de determinada forma unos mecanismos y producto de ello se generan determinados resultados.

En términos de Goldthorpe, se busca “(...) descubrir lo que en la versión popperina de la TAR se denomina la “lógica” de determinado *tipo* de situación (...) Dado que determinadas metas se persiguen en determinadas condiciones, la idea es revelar que líneas de acción se espera que seguirán los diversos actores implicados en un criterio de racionalidad y, por supuesto, con qué consecuencias” (Goldthorpe, 2010: 573). Recalamos entonces, que consideramos interesante la lógica de las narrativas analíticas justamente porque permiten realizar estudios de caso con estas características. Permiten determinar cómo se configuran y

---

partir de un trabajo de campo de más de treinta años en torno al estudio de las condiciones de gobernanza de recursos de uso común. En la evolución de su trabajo, Ostrom amplió su radar de observación desde análisis de las reglas de autogestión de las comunidades hacia el capital social en las comunidades (que incluye a las normas como una forma de capital social y además, las causas y consecuencias de esas normas) y luego desde el capital social hacia el marco contextual mayor que hace viable el autogobierno para el uso sustentable de los recursos de las comunidades. Este marco contextual referido a sistemas socioecológicos, es analizado en torno al AID que considera dos elementos fundamentales que son las variables exógenas y la *action arena*. Las variables exógenas incluyen las condiciones biofísicas y materiales, los atributos de la comunidad y las reglas en uso. Los atributos de la comunidad incluyen los valores de comportamiento aceptados por la comunidad, el grado de homogeneidad de las preferencias de sus integrantes, el tamaño y composición de la comunidad y el grado de equidad en la distribución de los recursos entre los participantes y la confianza entre éstos. Respecto a las reglas en uso, es decir, aquellas específicamente utilizadas por los participantes y que estructuran sus interacciones, se definen como prescripciones impuestas sobre qué acciones son (o estado de cosas) requeridas, prohibidas o permitidas. En relación a la *action arena*, es una unidad de análisis compuesta por una *action-situation* y por los participantes en una situación. La *action arena* se puede definir como el espacio social en el que interactúan dos o más actores con diversas preferencias, que intercambian bienes y servicios, resuelven problemas y se influyen mutuamente (Ostrom, 2005b: 14). En su interacción estos participantes son afectados por las variables exógenas antes señaladas, y además, producto de las interacciones generan resultados que los afectan a ellos y a la *action arena*. A su vez, la *action arena* está compuesta por las siguientes variables: el conjunto de participantes (que pueden ser actores individuales o corporativos, la posición que ocupan los participantes, los potenciales resultados de sus acciones, las acciones disponibles y su relación con los resultados, el control que los participantes pueden ejercer sobre sus elecciones, la información que tienen los participantes sobre la estructura de la situación en la que están insertos y finalmente, los costos y beneficios (asociados y disuasivos e incentivos) relacionados a las acciones y sus resultados.

además, cuáles los resultados de las interacciones interdependientes y por ello estratégicas en los ya mencionados sistemas de interacción o sistemas de acción social, según la propuestas formuladas por Boudon y Coleman.<sup>230</sup>

Para el primero, “(...) no se puede comprender el comportamiento de los actores más que si se da previamente el sistema de interacción al que pertenecen. Lo cual no significa que el sistema de interacción determine de ninguna manera su comportamiento: pues cada uno de los actores, según su personalidad, sus actitudes con respecto al riesgo, sus ambiciones, su información sobre los datos de la situación (variables que dependen, en parte del medio social y de la historia social del actor), se esfuerza por tomar la decisión más conveniente en vista de sus intereses tal y como él los concibe (...) Bien entendido que este actor no actúa en un vacío institucional y social. Pero el hecho de que su acción se desarrolle en un contexto de *coerciones*, es decir, de elementos que él debe aceptar como *datos* que se le imponen, no significa que se pueda hacer de su comportamiento la consecuencia exclusiva de esas coerciones. Las coerciones no son más que uno de los elementos que permiten comprender la acción individual. Varios de estos análisis anteriores sugieren que la comprensión de las relaciones de causalidad que el sociólogo descubre entre las propiedades de los sistemas de interacción y el comportamiento de los individuos, no es generalmente posible más que si dichos comportamientos son concebidos como *acciones* dotadas de finalidad (...) En todos los casos, el análisis obedece al principio que es calificado a veces como *individualismo metodológico*. Este principio significa (en el más amplio sentido en el que yo lo tomo aquí) que el sociólogo debe adoptar como regla de método la de considerar a los individuos o

---

<sup>230</sup> En el texto utilizamos tanto sistema de interacción como sistema de acción para capturar la noción ya comentada de interacción estratégica entre individuos situados en un contexto de reglas formales que afecta su conjunto de oportunidad. La diferencia entre el tratamiento teórico que realiza Boudon y Coleman sobre estos sistemas interactivos es bien expuesta por De Francisco (1997) cuando señala que para Boudon la acción de un individuo racional se puede comprender si se relaciona con la estructura de una situación determinada (la *función adaptativa* de la acción  $m$  en un contexto  $S$ , es  $m=m(S)$ ). Este racionalismo metodológico no incluye a priori un marco analítico para formular explicaciones desde las interacciones estratégicas (racionalidad en sentido amplio). En cambio Coleman, desde su utilitarismo metodológico, utiliza un marco de explicación de racionalidad en sentido restringido, que supone individuos maximizadores y autointeresados. Para una breve y precisa distinción y relaciones, en el marco del individualismo metodológico, entre el racionalismo y el utilitarismo metodológico, ver Miguel (1996). La teoría principal-agente, como indicamos en el primer capítulo, incluye estos supuestos de maximización e interés propio, pero se distancia de los modelos neoclásicos, tal como señala North (2001), al suponer individuos que interactúan en condiciones de incertidumbre, dado que tienen información incompleta y requieren descifrar un entorno complejo.

actores individuales incluidos en un sistema de interacción, como a los átomos lógicos de ese análisis” (Boudon, 1981: 35,36-37,63).

En este mismo sentido, en relación a los sistemas de acción social formulados por Coleman, ya hemos referenciado a ellos cuando caracterizamos la relación principal-agente en el primer capítulo. Aquí explicitamos que el sociólogo de Chicago los concibe de la siguiente forma: “Un sistema de la acción social debe basarse, como mínimo, en dos actores, cada uno con control de los recursos que están controlados por el otro es lo que les conduce, como actores intencionales, a involucrarse en acciones que les implica a los dos” (Coleman, 2011: 74). Se trata, al decir de Robles y Miller (2007), de comprender la acción social como una acción situada en la cual son inteligibles las decisiones y acciones de acuerdo al contexto en que enmarca la acción y para hacer inteligible estas acciones<sup>231</sup>, siguiendo la

---

<sup>231</sup> Como sabemos, la propuesta de explicar las acciones sociales a partir de la lógica de la situación es originalmente propuesta por Popper, primero, anclada en: a) el individualismo metodológico: “(...) la tarea de la ciencia social es la de construir y analizar nuestros modelos sociológicos cuidadosamente en términos descriptivos o nominalistas, es decir, en términos de individuos, de sus actitudes, esperanzas, relaciones, etc., -un postulado que se podría llamar “individualismo metodológico” (Popper, 2002: 154); b) el principio de racionalidad: “(...) el punto central del análisis situacional, es que necesitamos, para “animarlo”, cuando mucho, la suposición de que varias personas o los diversos agentes que intervienen actúan *adecuadamente*, según la situación; es decir, en concordancia con ella. Aquí debemos recordar, por supuesto, que la situación, tal como utilizo este término, ya contienen todos los objetivos pertinentes y todo el conocimiento disponible pertinente, especialmente el de los posibles medios para alcanzar estos objetivos. De esta manera, solo tiene que intervenir aquí una ley de animación: el principio de actuar adecuadamente, según la situación; esto claramente constituye un principio *casi vacuo*, que es conocido en la literatura respectiva como “principio de racionalidad” (...) Si adoptamos este postulado metodológico, entonces, por consiguiente la ley de animación se convertirá en una especie de “principio cero”. Porque este principio puede formularse así: habiendo construido nuestro modelo, nuestra situación, suponemos sólo que los actores actúan dentro de los principios del modelo, o que “funcionan” según lo que estaba *implícito* en la situación. De paso, digamos que a esto alude la expresión “lógica situacional” (Popper, 2006: 386). En este marco, la lógica situacional concebida como “la explicación causal de la acción humana mediante el análisis del proceso que se produce entre sus condiciones de vida y las intenciones racionales que la inspiran” (Giner, 1997: 27) y más específicamente “consiste en explicar las acciones de la gente por elecciones o decisiones que toman lógicamente desde su situación, tal y como ellos la perciben-esto es, sus objetivos y constreñimientos-, asumiendo que la gente hace lo que cree que debe hacer por conseguir sus objetivos (es decir, asumiendo que la gente actúa racionalmente) (...). La lógica de la situación es teoría hipotético-deductiva. Partiendo del principio de racionalidad como ley de cobertura se añaden los objetivos y límites incluidos en el modelo situacional como las condiciones dadas a las que se aplica dicha ley, se deduce lo que las personas harían en la misma situación que describe el modelo, y se comprueba si esta predicción encaja con el comportamiento demostrado (Aya, 1997: 13-14). En este marco, la formulación popperiana del principio de racionalidad que señala que “Los agentes siempre actúan de manera apropiada a la situación en que se encuentran” (Popper, 2006: 387) resulta problemática como ley de cobertura, pues se trata de una formulación en un nivel normativo (o de evaluación) desde la cual se busca determinar en una situación *lo que debería hacer ocurrido* (es decir, la acción objetiva y máximamente adecuada a la situación) (Gómez, 1997). “La lógica de la situación está configurada esencialmente por dos tipos de elementos: (a) fines y creencias (éstas se objetivan como información y teorías del agente) y (b) *los hechos* (estados de cosas y procesos). Hechos, creencias y objetivos tienen un cierto orden al que Popper denomina “lógica de los acontecimientos” o “lógica de la situación”. Este orden es objetivo y determina la acción adecuada. Cualquier individuo sólo ha de *leer* ese orden

lógica de las relaciones macro-micro-macro de Coleman (Noguera y De Francisco, 2011)<sup>232</sup> analizaremos cómo una institución formal, una regla del juego situada en el nivel macro, que obliga al *agente ejecutor* a rendir cuentas de forma vinculante, genera un *mecanismo situacional*<sup>233</sup> que tiene efectos en el *agente ejecutor* y también en sus principal (el *principal gerente*), porque afecta sus creencias, deseos y oportunidades, produciendo en este actor *mecanismos de formación de acciones*<sup>234</sup>, pues dado lo anterior, esos estados mentales intencionales, incluidas las creencias sobre su conjunto de oportunidad tienen eficacia causal sobre sus acciones.

---

(evaluación de la situación) para saber cuál es esa acción y realizarla” (Gómez, 2003: 172). Vista así, presenta deficiencias en un nivel descriptivo, para explicar *por qué ocurrió lo que ocurrió*, pues como principio supone “que la información disponible sea perfecta o se tenga un perfecto acceso a ella; que el contexto de la acción sea paramétrico y, ni siquiera, que las preferencias estén ordenadas siempre según los axiomas vistos o que el actor trate de maximizar su utilidad inevitablemente” (Gómez, 1997: 310). Más bien, lo que se requiere es “(...) postular que las personas actúan racionalmente en la medida en que realizan la acción que estiman adecuada en su situación, para lograr determinados fines, según sus deseos, preferencias y creencias, y a partir de su particular evaluación de la situación” (Gómez, 1993: 56). Los individuos evalúan la situación y buscan lograr sus fines en condiciones determinadas que “pueden ser de *certeza*, siendo posible una elección objetivamente racional, pero también de *riesgo e incertidumbre* (...) encontramos que, con frecuencia, las decisiones respecto a qué curso de acción seguir se toman en condiciones de *incertidumbre*. En ellas el individuo que va a tomar la decisión no sabe cuáles son las probabilidades de obtener el resultado esperado de su acción; no existe un conjunto dado, de distribución de probabilidades, aun cuando sea capaz de establecer todos los resultados posibles de una acción (lo que no tiene por qué ocurrir). El actor se encuentra con que no le es posible asignar probabilidades objetivas a dichos resultados. Desconoce las probabilidades de los resultados posibles, aunque pueda saber que no todos tienen las mismas. En todos los casos no hay información que decida una elección óptima entre opciones, cursos de acción; las probabilidades se distribuyen subjetivamente, y así se elige. Por tanto, en condiciones de incertidumbre el actor da cierto valor probabilístico a los resultados esperados de una serie de acciones posibles, entre las que ha de escoger una en función de sus creencias respecto a tales resultados. Los valores probabilísticos son, pues, subjetivos. Elige a partir de ellos según una función subjetiva de utilidad esperada. Es decir, según sus creencias y valoración de los resultados. En la medida en que las creencias suponen un conocimiento incompleto y los resultados esperados son desconocidos en términos de probabilidad objetiva, la función de utilidad sólo permite elegir *la acción con el valor más alto para el agente*. Éste puede suponer, en términos de una función de utilidad subjetiva, los valores para cada acción posible de la serie y establecer cuál es la acción con un valor más alto; elegirá tal acción, es decir, *la acción que él cree óptima*, sin necesidad de que ésta sea la objetivamente óptima en esa situación (suponiendo que pudiese establecerse de algún modo). Su decisión la entendemos, pues, en términos de una función de probabilidad subjetiva de tipo bayesiano” (Gómez, 1992: 124-126).

<sup>232</sup> Esto quiere decir “1. Analizar la lógica de la situación en la que se ubica la acción individual, esto es, las determinaciones de su sistema de interdependencia. 2. Atribuir a partir de dicho análisis un conjunto de deseos y preferencias a los individuos que va a ser protagonistas de nuestro modelo. 3. Atribuir unos supuestos de comportamiento (...). 4. Analizar la lógica de interacción individual a partir de preferencias y supuestos de comportamiento y de la estructura del sistema de interdependencia. 5. Consignar el resultado (*output* del análisis) que produce la *composición o agregación* de las *n* acciones individuales consideradas” (De Francisco, 2001: 72).

<sup>233</sup> “lo que hacen otros individuos, y las estructuras sociales que generan con esas acciones, constriñen e influncian lo que creo, lo que quiero, lo que quiero y lo que puedo hacer (o creo que puedo hacer)” (Noguera y De Francisco, 2011: 318).

<sup>234</sup> “Mis creencias, deseos y oportunidades conforman mis intenciones y acciones individuales mediante diversos procesos causales” (Noguera y De Francisco, 2011: 318).

En definitiva la propuesta metodológica presentada está anclada en la búsqueda de integración entre teoría e investigación que propone la sociología analítica y que se puede sintetizar acertadamente a partir de indicación de Barbera (2004): en torno a un fenómeno, es necesario realizar una explicación microfundamentada a través de la especificación de un mecanismo, que dé cuenta de un proceso generativo causal intencional, caracterizar el sistema de interacción (lo que supone identificar el tipo de actores y la lógica de la situación en la que están insertos), formular un modelo explicativo que contenga la lógica del mecanismo propuesto y el sistema de interacción (en nuestro caso de interdependencia estratégica), deducir las implicaciones o consecuencias lógicas y a partir de ello, formular las hipótesis y, finalmente, testear empíricamente las hipótesis, lo que significa determinar empíricamente si se produce el proceso generativo causal propuesto.

## **8.2. Presentación del estudio de caso.**

A continuación presentamos el estudio de caso realizado y para situarlo, expondremos, como antes indicamos, antecedentes sobre el programa de política pública en cuya implementación se realiza la rendición de cuentas de un *agente ejecutor*. Antes de esto, y con el fin de disponer de un marco general político, económico y social para situar desde una perspectiva crítica el programa PRODESAL, a continuación daremos a conocer antecedentes que configuran una mirada panorámica sobre la evolución de las políticas de desarrollo social en Chile.

### **8.2.1. Contexto político y social del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL como política de desarrollo social en Chile.**

La orientación de esta revisión panorámica sobre la política social en su contexto político, económico y social, tiene como primera idea ancla la propuesta realizada por Adelantado y Noguera (1999) y por Adelantado, Noguera y Rambla (2000), según la cual las políticas sociales (como políticas de desarrollo social) son configuradas por la estructura social y a su vez ésta influye y modifica a aquellas. En este sentido, una política de desarrollo social puede analizarse históricamente considerando su formación a partir de la estructura social (por ejemplo, considerando condiciones de desigualdad) y además, su impacto sobre la estructura social (por ejemplo, sus efectos en la reducción, constitución, reproducción o aumento de desigualdades).

En complemento, como segunda idea ancla señalamos que, respecto a las políticas públicas, entendidas en términos genéricos como acciones del Estado orientadas a solucionar problemas públicos o dar cuenta de objetivos públicos (Aguilar, 1992; Dávila y Soto, 2011; Muller, 2009), al considerar las etapas o fases de su ciclo o proceso, podemos apreciar claramente su dimensión en torno a lo *político* (BID, 2006, Dávalos, 2007; Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi, 2010).

Específicamente, en las etapas previas a su diseño, se produce un proceso de discusión o debate público, producto del cual, en proceso complejo en el que se implican diversos actores, algunas ideas y demandas se posicionan y son priorizadas en la agenda pública y posteriormente forman parte de un programa de gobierno. Aquí se define por qué algunos asuntos públicos son considerados problemas públicos y además, por qué son procesados finalmente en políticas concretas. En esta etapa y en la de diseño, se perfilan y definen los efectos esperados de las políticas (qué impactos se busca y por qué, que grupos serán los destinatarios y por qué, etc.) y también cómo serán operadas por la administración pública en la etapa de gestión o implementación (dotación de recursos e infraestructuras institucionales, implementación/administración estatal, externalización de servicios, privatización, etc.).

Ahora bien, en estas etapas lo *político* en las *políticas (policy)*, no se expresa sólo como *política* (en torno a los juegos de poder entre actores *políticos*), sino además, y esto es lo que resaltamos como segunda idea ancla, como *públicas*, en donde existe una discusión, disputa y toma de posición por lo público (*public*) y en este sentido, se perfila en las políticas públicas la dimensión normativa, en términos de las preferencias valóricas sobre el ordenamiento público (Lahera, 2008; Parsons, 2007), de justicia distributiva (Arellano y Solimano, 1998) y del marco ideológico que las configura (Lindblom, 1991; Noguera, 2000).

La tercera idea ancla se refiere a que más allá del análisis específico del ciclo de las políticas públicas, existe un vínculo de espectro más amplio entre el marco ideológico y las políticas públicas, dado que éstas son estructuradas según el tipo de régimen político en que se despliegan y además, respecto a los proyectos ideológicos de los gobiernos que utilizan el aparato estatal para su institucionalización y funcionamiento (Torres, 2004). En el mediano y largo plazo, los proyectos ideológicos de los gobiernos se articulan en torno a modelos de desarrollo, que constituyen el telón de fondo en el cual es posible observar la evolución y efectos de las políticas públicas.

En América Latina, los modelos desarrollo imperantes, por ejemplo, modernización con industrialización, libre mercado impulsado en la globalización por el embate neoliberal, han sido asumidos de forma más menos homogénea por los países que la integran, generando, según la sociología del desarrollo (Portes, 2004, 2006) efectos de hondo calado en la economía, la estructura social (en la estructura de clases de la sociedad civil), en la relación de la sociedad civil con el Estado y en el papel general del Estado, todo lo cual configura un contexto socio histórico en el cual son concebidas y aplicadas las políticas.

En Chile, es posible identificar grandes etapas de economía política, que son: 1) exportaciones de recursos naturales e inversión extranjera (1880-1971), en donde la actividad económica se basó en la explotación de recursos naturales, fundamentalmente el salitre (1880-1930) y el cobre (1920-1971); 2) la industrialización impulsada por el Estado (1930-1973), etapa en la que se fomentó la sustitución de importaciones y que culminó, al igual que la etapa anterior, con el interrupción por la dictadura militar de las reformas estructurales desarrolladas por el gobierno de la Unidad Popular de Salvador Allende; 3) liberalización y función del sector privado promovida por la dictadura militar (1973-1990) (Meller, 1998) y; 4) crecimiento con equidad (1990-2000), en el que los gobiernos de la Concertación de los Partidos por la Democracia realizaron reformas a las reformas neoliberales y fomentaron el desarrollo con énfasis redistributivo (Ffrench-Davis, 2001)<sup>235</sup>.

Los modelos de desarrollo y las correspondientes políticas públicas y, específicamente, las de desarrollo social, se han perfilado en el marco de las grandes etapas de economía política mencionadas. Sus orientaciones permiten comprender las que, por su parte, han tenido las etapas de las políticas de desarrollo social, que revisaremos brevemente a continuación, lo que nos permitirá situar aquella en que se comenzó a implementar el Programa de Desarrollo Local PRODESAL y de ello, podemos comprender mejor los lineamientos que subyacen a su diseño, el que será descrito en la sección siguiente a ésta.

Sobre las etapas de la política social, en base a Arellano (1988), Larrañaga (2011), Olmos y Silva (2010) y Raczynski (1995), identificamos cuatro, que a continuación caracterizaremos de acuerdo a sus rasgos esenciales. La primera etapa, que denominaremos “caridad, justicia social y creación del Estado de Bienestar”, transcurre entre 1880 y 1950.

---

<sup>235</sup> Sobre las etapas de economía política en Chile, ver también Landerretche (2010).

Entre 1880 y 1920, destacan las prácticas de asistencia social como caridad hacia enfermos pobres, ancianos, “marginados” y “desvalidos” realizadas fundamentalmente por la iglesia católica y que constituyen una “proto política social”, en el sentido en que se busca proveer bienestar social, pero de una forma no institucionalizada desde el Estado, si no a través de hospitales, dispensarios y hospicios.

Estas acciones de beneficencia social, en ausencia del Estado en esta materia (debido a que sus prioridades estaban puestas en la conformación del Estado Nación, a través del establecimiento de las fronteras nacionales, la dotación de infraestructura y el orden interno) se producen durante el desarrollo de la primera etapa de economía política antes identificada, que es la de exportaciones de recursos naturales e inversión extranjera y particularmente en el contexto del proceso de explotación de recursos naturales. La explotación del salitre, hasta antes de la crisis de 1930 (producto de la crisis mundial del 29 y la creación de salitre sintético en 1913 en Alemania), dinamizó la economía chilena, lo que se tradujo en la configuración de una estructura social integrada por una oligarquía propietaria del capital y por una masa obrera, que migró principalmente desde sectores rurales (en el que habitaba 2/3 de la población y en donde existía una organización social semifeudal) y que fue empleada como mano de obra para la construcción de ferrocarriles y puertos, constituyéndose en un proletariado que, desde la asistencia social privada, buscó ser atendido, por ejemplo, a través de patronatos para la infancia y para la construcción de viviendas obreras, y además organizado, por ejemplo, por medio de la Asociación Cristiana de Obreros.

El interés de organizar a los obreros surge en el contexto de la preocupación, no sólo de la iglesia, sino también del Estado, los partidos políticos de la época y de la propia clase obrera, frente a las paupérrimas condiciones de vida de los trabajadores, expresadas en las precarias condiciones de habitabilidad (hacinamiento, problemas de salubridad). En torno a “la cuestión social”, que es como se conoció a la tematización y las reivindicaciones frente a la situación señalada, se produjo la organización política de los obreros, quienes, desde tendencias anarquistas y socialistas y desde la organización en partidos que representan sus intereses de clase, cuestionaron el orden social “natural” en que se basaba la caridad como “dar sin que el que reciba tenga derecho a exigir”, lograron, producto de sus movilizaciones para reclamar justicia social, expresada en demandas por equidad e igualdad



desde condiciones laborales dignas y derechos sociales provistos desde el Estado<sup>236</sup>, que en la década de 1920 se dictaran leyes laborales (contratos, de trabajo, sindicalización, derecho a huelga, salario mínimo, entre otras), sanitarias, de educación (como la Ley de Instrucción Primaria Obligatoria, que entró en vigencia en 1929), de previsión social (aquí destaca la que crea un sistema de seguro social) y de vivienda popular (por ejemplo, la ley de fomento habitacional a través de la exención de contribuciones a los propietarios de “viviendas baratas”).

Posterior al período de la “cuestión social” de los años 20, en la que se destinaron los primeros esfuerzos estatales para mejorar las condiciones de vida del proletariado, entre 1930 y 1952, se configuró, sobre todo en los gobiernos del Frente Popular (1938-1952), un Estado de bienestar corporativo (segmentado por categoría ocupacional y clases social y financiado desde ingresos tributarios y contribuciones previsionales) a través de la institucionalización de prestaciones y beneficios sociales, los que además fueron ampliadas hacia sectores medios de la población (profesionales, comerciantes, empleados públicos y particulares), lo que fue posible gracias al acceso de grupos de interés de ese sector al poder ejecutivo. En este tránsito desde un Estado protector a uno benefactor, cabe destacar que se crearon organizaciones estatales de previsión social (incluidas cajas previsionales y de seguros), salubridad pública y vivienda social (en 1936, por ejemplo, se creó la “Caja de la Habitación Popular que financió la construcción de viviendas populares a través de recursos fiscales y de las Cajas de Previsión) y además, se comenzó a otorgar prestaciones sociales estatales, por ejemplo, subsidios de cesantía, de maternidad y asignaciones familiares. También, gracias al aumento del gasto fiscal, se buscó atender con la mayor cobertura posible necesidades educacionales a través de programas sociales de educación, salud, vivienda y previsión social.

La segunda etapa de la política social, entre 1950 y 1973, que denominamos “modernización, desarrollismo y redistribución”, se produce en el transcurso de la segunda etapa de economía política antes señalada y referida a la industrialización impulsada por el Estado. Esta estrategia de desarrollo nacional, denominada de “industrialización por

---

<sup>236</sup> De hecho, la Constitución Política de 1925, señala: “la protección al trabajo, la industria y a las obras de previsión social, habitación sana y asegurar condiciones mínimas de bienestar especificando que es deber del Estado velar por la ‘salud pública y el bienestar higiénico del país’” (Olmos y Silva, 2010: 2).

sustitución de importaciones” o industrialización sustitutiva y cuyas bases fueron sentadas con la creación, en 1939, de la Corporación de Fomento (CORFO), tuvo como fundamentos la vigorización de la industria nacional, a través del aumento del consumo interno de manufacturas (principalmente por la clase media), medidas de protección por medio de aranceles a la importación, regulación tributaria y de precios, entrega de subsidios, inversión en infraestructura y creación de empresas estatales como la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), la Industria Azucarera Nacional (IANSA) y la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP).

Esta etapa se inicia con el agotamiento del Estado del bienestar corporativo debido a las limitaciones para su financiamiento, producido fundamentalmente porque en ese período el gasto social se triplicó y las recaudaciones tributarias no fueron suficientes. No obstante, en este período y en el marco de un proceso de modernización del Estado, se profundizó el proceso de institucionalización de la política social por medio de la creación de organizaciones estatales y nuevas leyes sociales con el fin de aumentar la cobertura en la dotación de infraestructura frente a las crecientes demandas sociales de población que migraba hacia las urbes en busca de las oportunidades laborales que proveía el proceso de industrialización y transformación productiva y que estaban afectados por la inflación económica que no hacía viable las alzas salariales.

Por ejemplo, en materia de vivienda social, en 1953, se crea la Corporación de Vivienda (CORVI), se promulga la Ley del Plan Habitacional y se focalizó parte importante de los recursos estatales para la construcción y otorgamiento de créditos para sectores de bajos ingresos, lo que redujo el déficit habitacional creado por la gran demanda de viviendas sociales debido al aumento de la población urbana, en gran parte, y como señalamos, por la expansión industrial urbana impulsada por la creación de la CORFO.

También en este período se lograron avances en materia de salud, con la creación en 1952 del Sistema Nacional de Salud y el aumento en la dotación de infraestructura hospitalaria y de atención primaria, todo lo cual tuvo impacto positivo en indicadores, por ejemplo, de mortalidad materna e infantil. Además, en 1952 se dictaron leyes para reformar el sistema previsional vigente, con el propósito de aumentar la cobertura y los beneficios para obreros y trabajadores manuales. Fundamentalmente, se modificó la seguridad social de los obreros (a través de beneficios como pensión de sobrevivencia, subsidio de maternidad, asignaciones

familiares, ampliación de prestaciones gratuitas en salud y mejora de las pensiones de invalidez y vejez) y de los empleados particulares (se estableció un sistema de pensiones reemplazándose el sistema de capitalización por uno de reparto, con el fin de aumentar el monto de las pensiones). En materia educacional, se priorizó el aumento de la cobertura de la educación pública gratuita y se crearon universidades estatales, como la Universidad Técnica Federico Santa María y la Universidad Técnica del Estado, orientadas a la formación técnica necesaria para la operación de la incipiente industria chilena.

Durante los años sesenta, en el marco de la concepción del Estado desarrollista, que promueve el progreso económico y social en torno a la planificación social y a partir de la cooperación internacional norteamericana, impulsada a través de la Alianza para el Progreso como estrategia contrarrevolucionaria en América Latina, se promueven avances en educación, a través del aumento de la cobertura de enseñanza primaria y secundaria, con el propósito viabilizar la inserción social de grupos marginados. Además del desarrollo económico, la integración social por medio de la redistribución de los ingresos y la participación popular fueron los ejes de la “revolución en libertad” propugnada, a mediados de la década de los sesenta, por el gobierno de orientación demócrata cristiana. Con este objetivo, se priorizó como destinatarios de las políticas sociales a los campesinos y a los sectores marginales urbanos, para lo cual, entre 1966 y 1970 se duplicó el gasto público social (en 1970 representó el 20% del PGB). En complemento, se inició un profundo proceso de redistribución de activos a través de la una reforma agraria articulada en base a una expropiación del 15% de la propiedad agrícola, la sindicalización campesina y la organización vecinal en los sectores populares, fundamentalmente del proletariado urbano.

Este proceso fue profundizado entre 1970 y 1973 por el gobierno de la Unidad Popular desde una organización socialista de la economía. Durante este período se estructuró la propiedad social de la industria a través del capital industrial (sobre todo a través del proceso de “chilenización” del cobre, salitre, hierro y carbón y la estatización de empresas) y financiero (nacionalización de la banca) y también, como parte de una política fiscal expansiva, en 1972 aumentó un 30% el gasto social respecto a 1970. En este marco, además, se impulsaron políticas de “promoción social” (a través de la organización vecinal y comunitaria) y de sindicalización, buscando la organización campesina. En este período aumentó el gasto fiscal social con una asignación como subsidio a la demanda

(para promover la integración social), representada por la presión de diferentes grupos sociales en materia de déficit habitacional, seguridad residencial a través de la asignación de títulos de dominio de terrenos para la construcción y autoconstrucción de viviendas, de salud, de cobertura educativa, entre otras.

La tercera etapa de la política social, que denominamos “el embate neoliberal y la retirada del Estado”, se desarrolla entre 1973 y 1990, y se produce en el marco de la tercera etapa de economía política antes señalada y llamada “liberalización y función del sector privado promovida por la dictadura militar”. Luego del golpe de Estado al gobierno democrático de Salvador Allende, la represión política (expresada en exilio, tortura, desaparición de personas, debilitamiento de los sindicatos para reducir el poder de los trabajadores y la reforma de la institucionalidad política traducida en la supresión de las elecciones, los partidos políticos y el senado) configuró un escenario que constituyó, en los términos de la nueva economía institucional de Williamson (2000), un *momento definitorio*, referido a situaciones históricas que, además de los golpes de Estado, incluyen revoluciones, ocupaciones (como la de Europa en la postguerra), desintegraciones de ordenamientos políticos (como la de Europa del Este) y crisis financieras que modifican en forma rápida y radical los arreglos institucionales, es decir, las instituciones, que como hemos señalado, se conciben como reglas del juego, como constricciones que “gobiernan o la menos influyen en el comportamiento de los agentes (...)” (Soto y Morando, 1999: 6). En el caso de Chile, el régimen militar pudo generar, en base al poder y autonomía que disponía, un *momento definitorio*, en el cual logró transformar radicalmente el *ambiente institucional* configurado durante la historia democrática previa del país en términos económicos y sociales.

El marco general de la reforma institucional fue la formulación y aprobación de la Constitución Política de 1980 que actuó como un supuesto paraguas legitimador de las reformas económicas y sociales implementadas (Barros, 2004; Garretón, 2003; Lóndriga, 2007). El modelo neoliberal implantado vía reformas institucionales viabilizó la consecución de los intereses de los actores que promovieron este nuevo esquema sociopolítico, sobre todo los vinculados a los sectores económicos financieros y exportadores, los *grupos económicos*, quienes tomaron ventajas de las condiciones internas que se generaron, especialmente en términos de la disponibilidad de altos niveles de liquidez internacional canalizados a través de los bancos comerciales privados (Gálvez y Tybout,

1985). A lo anterior se sumaron las presiones durante la segunda mitad de la década de los ochenta, de actores que representaban intereses capitalistas internacionales para que en el sistema neoliberal tuviera continuidad en forma posterior a la transición al gobierno militar (Kurtz, 1999; Mesa-Lago, 1997).<sup>237</sup>

Respecto a la iinstitucionalidad económica y en torno a la tercera etapa de la economía política recién señalada, en Chile los cambios fueron desarrollados a partir de la década de los setenta y en base al ideario de la economía neoliberal. Los postulados que sustentaban las reformas implementadas fueron la necesidad de relegar al Estado a un rol subsidiario en materias económicas, la valoración del rol jugado por el sector privado en tareas de desarrollo económico, el reconocimiento de la importancia de utilizar mecanismos de mercado y criterios de eficiencia para orientar las actividades económicas y la necesidad de mantener saludables las finanzas públicas para consolidar la estabilidad macroeconómica (Angell y Grahan, 1995; Silva, 1991). En general, las políticas neoliberales dieron prioridad al ajuste fiscal (eliminar el déficit fiscal), la privatización (para proveer de eficiencia a la economía y asegurar la inviolabilidad de la propiedad privada), el ajuste de precios, la liberalización del sector financiero, los incentivos para la inversión extranjera y reforma al mercado laboral (Baer y Maloney, 1997; Soto y Morandé, 1999).

En la primera etapa de reformas, las políticas económicas definidas por el gobierno del presidente Allende, orientadas, como señalamos, a generar un socialismo vía nacionalización de sectores estratégicos de la economía chilena fueron bruscamente reformuladas a partir del año 1973 (Baer y Maloney, 1997; Corbo, 1985). Los actores políticos articulados en torno al gobierno de la Junta Militar definieron un nuevo esquema en el que sumaban los intereses de la oligarquía terrateniente, la burguesía industrial y los sectores políticos conservadores (principalmente el Partido Nacional) y los capitales internacionales, que a través de la gestión

---

<sup>237</sup> Al decir de Huneus (2000), el régimen militar constituyó un Estado dualista que actuó en torno a contradicciones entre una racionalidad económica que privilegiaba la eficiencia, la libertad económica en ganancia de grupos de interés y una racionalidad que canceló las libertades políticas, convirtiendo los derechos humanos en un aspecto subordinado a los intereses políticos y justificando el uso de la coerción que impuso un régimen de terror, (en particular a través de la Dirección Nacional de Inteligencia, DINA, y los llamados *estados de excepción*) en amplios sectores de la población y que, como indicamos, desmovilizó en el período 1973-1983 cualquier oposición política, sin que ello implicara para el régimen riesgos de perder el poder, al menos en el corto plazo (la creencia de los funcionarios del gobierno era que no perderían el poder en el mediano plazo incluso mediando elecciones políticas (de la Cuadra, 2003).

económica de elites tecnocráticas se beneficiaron de las reformas económicas de gran escala impulsadas por éstas (Kurtz, 1999).

En forma posterior al período de estabilización (1973-1975), en el que por medio de medidas de tipo monetaristas se priorizó con el *shock-treatment*, controlar la inflación, corregir el ajuste fiscal, la crisis de la balanza de pagos y promover la reactivación económica gradual (Gálvez y Tybout, 1985; Mesa-Lago, 1997), se inició desde 1976 un proceso orientado a la apertura de la economía y a redefinir el papel del Estado en materia económica (Moran, 1989). Se desarrolló una transformación económica estructural neoliberal (consolidada en el período 1979-82) configurada en base a los procesos de privatización y de liberalización de negocios y financiera (Kurtz, 1999). En definitiva, se transitó desde una política de economía cerrada (1973-1976) a un modelo macroeconómico de economía abierta (Corbo, 1985).

La privatización económica se generó en el período entre 1976 y 1987. Entre 1976 y 1981 las actividades se orientaron a la transferencia del control de la gestión económica desde el Estado hacia el sector privado, reduciendo para ello el tamaño del sector público. Durante 1976 y 1978 se privatizaron 3.700 granjas (el proceso de reestructuración de la agricultura se completó en 1983), 257 empresas y gran parte del sistema bancario. Entre 1976 y 1981, se desarrolla el proceso de desmantelamiento de aproximadamente 400 empresas controladas anteriormente por la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción),<sup>238</sup> fundamentalmente relacionadas a las industrias de la energía, comunicaciones y petroquímicas (Huneeus, 2000) y sólo se mantuvo en manos del Estado 13 empresas valoradas como estratégicas para el desarrollo y la seguridad nacional (de la Cuadra, 2003). Este proceso de privatización favoreció la concentración de capitales y privilegios en poder de unos pocos conglomerados industriales y financieros.

En forma posterior a la crisis financiera de 1982-1983, entre 1985-1986, se dio énfasis al fortalecimiento del sistema financiero, lo que incluyó el desarrollo del sistema llamado *capitalismo popular*, que incorporó el acceso a pequeños créditos a agentes inversores individuales de clase media, a través de las llamadas *financieras* (Baer y Maloney, 1997).

---

<sup>238</sup> Durante el período de 1974 y 1992 se privatizó un total de 500 empresas, lo que significó una reducción significativa de la participación del sector público en la provisión de bienes y servicios (Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999).

El proceso de liberalización de negocios tuvo como orientación que las empresas, sobre todo del sector primario, produciendo servicios en aquellos sectores (particularmente los no tradicionales) en los que tuviesen ventajas comparativas, generando incentivos tarifarios y crediticios para favorecer las exportaciones (Corbo, 1985)<sup>239</sup>. Finalmente, el proceso de liberalización financiera de mercados domésticos consolidado en 1977, fue impulsado a partir de una legislación permisiva (incluidos subsidios del Banco Central) que benefició a sectores financieros concentrados.

Desde 1979 el régimen militar concibe las acciones de control de la inflación, de consolidación del modelo neoliberal y de reestructuración política como los fundamentos de un proceso de modernización del Estado. Este proceso fue articulado por ODEPLAN (Oficina de Planificación Nacional) que declaró su decisión de “crear las bases para una nueva realidad política, económica y social” (Kurtz, 1999: 414-415). La pretendida austeridad fiscal requería el desmantelamiento de muchos de los aparatos del Estado. Bajo la dirección de un equipo de economistas tecnócratas llamados *Chicago Boys*,<sup>240</sup> quienes asumieron responsabilidades de

---

<sup>239</sup> En este período las exportaciones se incrementaron en la industria agrícola en un 15% en el período 1984-1986 (lo que incluyó el facilitar el acceso a créditos especiales) y en el sector de manufacturas no tradicionales (que creció un 30% en un año). En contraste, las importaciones decrecieron un 30% en 1987 respecto a 1981) (de la Cuadra, 2003; Corbo, 1985; Moran, 1989). En general, las exportaciones chilenas crecieron desde U\$ 1.1 billones en 1970 a U\$ 8.8 billones en 1989 (Meller, 1991: 1546) y aumentaron desde constituir un 40% del PIB en 1970 a un 60% en 1990 (Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999).

<sup>240</sup> El origen ideológico que inspiró a este grupo de tecnócratas está relacionado con el debate generado en las décadas de 1950 y 1960 entre los *estructuralistas* y los *monetaristas*. Los estructuralistas agrupados principalmente en torno a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, desarrollaron su pensamiento económico en base al keynesianismo y la *Teoría de la Dependencia* y tuvieron entre sus principales representantes a Raúl Prebisch y Fernando Henrique Cardoso. Según la aproximación estructuralista, los gobiernos latinoamericanos debían tener un rol protagónico en la promoción del desarrollo económico, dando prioridad a la planificación de la política económica orientada al desarrollo industrial, a través de la sustitución de las importaciones industriales, la protección de la industria nacional (definiendo altas tarifas para la importación de productos, la manipulación de las tasas de cambio y la adopción de una serie de medidas fiscales destinadas a expandir el mercado interno). Postulaban además la necesidad de una reforma agraria y la redistribución del ingreso para estimular el mercado interno. Con esta inspiración se configuró en Chile la etapa de economía política de “industrialización impulsada por el Estado” que ya comentamos. En oposición a los estructuralistas, los monetaristas consideraban negativa la intervención estatal en economía y por el contrario, indicaban la necesidad de adoptar políticas de libre mercado que incentivaran la iniciativa privada, lo que generaría más eficiencia y crecimiento económico. El Departamento de Economía de la Universidad de Chicago desarrolló un programa de cooperación con la Facultad de Economía de la Universidad Católica de Chile, que tuvo como resultado la formación desde el año 1955 de una elite de economistas formados bajo la influencia directa de Milton Friedman y Arnold Harberger. En este marco se formaron los *Chicago Boys*, que tuvieron el poder político para realizar reformas bajo el ideario neoliberal a través de la ODEPLAN. Milton Friedman, quien fue el líder de la Escuela de Chicago, estuvo en Chile en 1975 como parte de una estrategia para convencer a Augusto Pinochet de adoptar el modelo liberal que finalmente se implantó. Por esto se considera a Friedman “el padre” del modelo económico chileno. Los *Chicago Boys*, además de beneficiarse del programa de

planificación económica desde 1974, se impulsan, desde 1979, *las siete modernizaciones* orientadas a establecer las reglas del neoliberalismo en todas las esferas de la sociedad (Hecht, 1999).

En el marco de estas reformas se sitúa el cambio en la institucionalidad de bienestar y de las políticas sociales. Específicamente, las reformas implementadas incluyeron, además de la internacionalización de la agricultura, la transformación del sistema judicial, la descentralización y regionalización de la administración del gobierno, el establecimiento de las bases de un sistema de bienestar residual en torno a la creación de una nueva legislación laboral, de nuevos sistemas de cuidado de la salud, de pensiones y educación. La reforma social impulsada en el período 1979-1982, implicó en materia laboral, flexibilización y desregulación, el término del Estado como arbitrador en conflictos sociales y desde 1979, la reducción del poder de negociación colectiva, con restricciones a la actividad laboral y al derecho a huelga. Las reformas incluyeron una política salarial que contempló el fin de la indexación salarial y reducción del piso de remuneraciones utilizado en las negociaciones colectiva.

Además, se produjo el tránsito hacia un sistema mixto de atención en salud. Por una parte, operó un primer eje de la política social que fue la privatización, destinada a introducir la elección y la competencia a través del mercado. Específicamente, en materia de salud, se produjo la privatización de atenciones de salud a través de la creación de la provisión privada del cuidado encargada a las ISAPRES (Institución de Salud provisional), las que podían competir por la captación de cotizantes, los que tienen acceso a prestaciones de salud en base planes de salud que definían su cobertura según los ingresos del cotizante.

El sistema público (SNSS, Servicio Nacional de Salud) había sido concebido solamente para la atención de indigentes, sin embargo, debido a la oposición del Colegio Médico de Chile se decidió cambiar esta medida, quedando el sistema conformado por dos modalidades. En la primera se establece el copago de las prestaciones médicas en función del nivel de ingresos del jefe del trabajador y estas prestaciones sólo se podían recibir en establecimientos públicos. En este esquema, la población de menores ingresos tiene acceso a

---

cooperación ODEPLAN-Instituto de Economía de la Universidad Católica de Chile, se articularon en think tank como el CESEC (1968), la Fundación de Estudios Económicos (1975), el Centro de Estudios Públicos (1980) y el Instituto *Libertad y Desarrollo*, ILD (1990), los dos últimos actualmente en funcionamiento. Sobre la génesis e influencia en Chile de la “Escuela de Chicago”, ver Rosende (2007).



la educación gratuita a través de los consultorios municipales. En la segunda funcionó una modalidad de libre elección que permitió el acceso a servicios privados en donde las contribuciones quedan definidas por aranceles predeterminados por el Estado.

En materia de educación, se elimina el histórico Estado Docente, en primer lugar, a través de la operación de un segundo eje de la política social que fue la descentralización, pues, desde 1980, se impulsó el traspaso de los establecimientos de educación básicos y medios a los municipios. Además, un tercer eje impulsado fue el subsidio fiscal a la demanda, que en el caso de la educación funciona como un subsidio a la demanda por alumno, ya que el Estado subvenciona la demanda de educación de los padres, ya sea que elijan establecimientos públicos o privados.

La reforma a la seguridad social fue realizada durante los años 1980 y 1981. A diferencia del antiguo sistema de seguridad *pas-as-you-go* o de funcionamiento por reparto (en el que las pensiones de los jubilados eran financiadas por los trabajadores activos), el sistema de pensiones debía ser financiado a través de la capitalización individual obligatoria (depósito de la contribución de pensiones en una cuenta individual) operada a través de las agencias privatizadas denominadas Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) (Arenas y Bertranou, 1997; Huneus, 2000; Silva, 1991). Los contribuyentes debían aportar en forma mensual un 10% de sus ingresos para su fondo de pensiones, más una comisión de aproximadamente 3.5% para la agencia privada administradora. Las pensiones son determinadas en base al monto acumulado, las ganancias que han tenido los montos totales administrados en el mercado y la expectativa de vida de cada pensionado. Las cotizaciones pasan a ser propiedad individual del afiliado cotizante y no del fondo común de pensiones (Morandé y Soto, 2001).

En complemento a los ejes de la política social ya indicados, un cuarto fue la focalización de recursos hacia sectores específicos de la población, especialmente los sectores de más bajos ingresos, que fueron atendidos a través de políticas sectoriales que operaron desde un enfoque asistencial, como quinto eje de acción. En este marco, operaron medidas redistributivas mínimas como las asignaciones familiares bajo la forma de transferencias monetarias (que equivalían a un 3% del salario mínimo) como el Subsidio Único Familiar (SUF) y las pensiones asistenciales (PASIS), destinada a adultos mayores de 65 años. Es importante señalar que estas prestaciones asistenciales, junto a otras destinadas a otorgar

ingresos a través de empleos provisorios (con el Plan de Empleo Mínimo, PEM, y el Programa de Ocupación para Jefes de Hogar, POJH) fueron fundamentalmente implementadas con un fin compensatorio, buscando paliar los efectos de la crisis económica de 1982 que tuvo como efectos altas tasas de desempleo y caída de los salarios reales.

Los ejes de asistencialismo, focalización, privatización y subsidio a la demanda, también configuraron la política social de vivienda, que entra en plena operación desde 1983, ahora operada a través de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización (SERVIU). En primer lugar, se entregan subsidios focalizados a la demanda de vivienda social, los que financian la construcción de viviendas según programas de vivienda diferenciados según ingresos de los demandantes. En segundo lugar, se entrega a privados la construcción de los conjunto habitacionales para los asignatarios de viviendas sociales. En tercer lugar, se desregula el mercado de la tierra, por lo que el Estado compra los terrenos más baratos para la construcción de los conjuntos habitacionales, los que quedan emplazados en sectores urbano marginales de las ciudades, quedando sus habitantes desprovistos del acceso a oportunidades.

La cuarta etapa de la política social que describimos y que denominamos “En busca de la democratización y la equidad”, transcurre entre 1990 y 2010 y se desarrolla en el marco de la etapa de economía política que identificamos como “crecimiento con equidad.” Al asumir el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia, una de sus prioridades fue lograr crecimiento económico, lo que implicó dar continuidad, en términos generales al modelo económico<sup>241</sup>, pero, a su vez, se procuró que este modelo tuviera “un rostro social” y

---

<sup>241</sup> En parte, esto se debió al interés por cumplir compromisos con organizaciones multilaterales. Los préstamos otorgados durante el período 1983-1988 por el Fondo Monetario Internacional (Compensatory Financing Facility (1983-1984), Extended Fund Facility (CFF) (1985-1987), el Banco Mundial (Structural Adjustment Loan (SAL) (1985-1988) y el Banco Interamericano de Desarrollo (1983-1987), además de estar destinados a la estabilización y a generar un ajuste estructural, prescribieron la política fiscal durante la década de los noventa (Silva, 1991; Meller, 1991). A esto se adicionó la posterior adscripción de los gobiernos de Chile a las reformas del *Consenso de Washington*. Este acuerdo político generado en 1989 y promovido por el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y por los *gemelos* de Bretton Woods (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial), buscó consolidar en América Latina el tránsito desde el modelo aplicado desde 1973-1980 de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), al modelo neoliberal a través de la realización de transformaciones estructurales. Se formularon medidas de política económica para orientar a los países en desarrollo y a organismos multilaterales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional “a la hora de valorar los avances en materia económica de los primeros al pedir ayuda a los segundos” (Casilda, 2004). Las medidas macroeconómicas definidas en el *decálogo* del *consenso* incluyen 1) la disciplina presupuestaria (manejo y reducción de la deuda, estabilización, control del déficit fiscal e inflacionario); 2) la reorientación del gasto público desde los subsidios indiscriminados y actividades ineficientes hacia la sanidad, la enseñanza primaria y las infraestructuras; 3) reforma fiscal encaminada a ampliar la base imponible y mantener tipos marginales moderados; 4) liberalización financiera (con

que se “pagara la deuda social” vinculada en reducir los altos niveles de pobreza e indigencia que limitaban el nuevo impulso por lograr equidad e integración social (Oyarce, 2007), es decir, “crecimiento con equidad” o “crecimiento con justicia social” (Foxley, 1996).<sup>242</sup>

---

énfasis en los tipos de interés); 5) tipo de cambio competitivo; 6) apertura comercial; 7) liberalización de la inversión extranjera directa; 8) privatización de las empresas públicas (para aliviar la presión presupuestaria del Estado y priorizar la eficiencia). Puntualmente, respecto a las privatizaciones, este proceso se enfatizó para América Latina desde 1985 a partir del *Plan Baker*, que fue oficialmente impulsado por el Gobierno Norteamericano y apoyado por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (Casilda, 2004). Si bien las reformas recomendadas en el *decálogo* ya habían sido en parte implementadas en Chile, según los antecedentes antes presentados, el Plan Baker consolidó este proceso a partir del acceso a créditos de los organismos multilaterales; 9) desregulación (eliminación de las barreras en la entrada y salida de los mercados de trabajo y de productos, lo que incluyó reformas laborales; 10) derechos de propiedad (garantizados especialmente en el sector informal) (Bustelo, 2003; Williamson, 1998). Las medidas del *Consenso de Washington* tienen a la base los postulados neoliberales de la *contrarrevolución neoclásica* iniciada a principios de los 70 y el nuevo enfoque *favorable al mercado* impulsado al inicio de la década de los noventa por el Banco Mundial. Este enfoque redefine el rol del Estado, el que debe circunscribirse a 1) garantizar la estabilidad macroeconómica; 2) efectuar inversiones públicas en capital humano y físico; 3) crear un entorno competitivo para el sector privado; 4) promover el desarrollo institucional; 5) proteger a los grupos vulnerables (Banco Mundial 1991 y 1997, citados por Bustelo, 2003:2). En general, tanto el régimen militar como los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia dieron prioridad a construir una reputación de disciplina fiscal y de cumplimiento con los compromisos contraídos con las organizaciones multilaterales. Esto tiene que ver con la importancia en términos políticos de lograr legitimidad y gobernabilidad en los planos interno y externo. Las reformas, más que ser impuestas fueron aceptadas por los gobiernos en términos de conveniencia y cooperación con beneficios para una variedad de actores que incluyen actores internos y externos como el Banco Mundial, el FMI, los gobiernos de países industrializados, elites empresariales, políticas y financieras tanto internacionales como chilenas. En el caso del gobierno de Pinochet, debido a la crisis surgida en 1982, las autoridades gubernamentales principalmente los tecnócratas de la *escuela de Chicago*, consideraron prioritaria la operacionalización de reformas para estabilizar la economía, profundizar las reformas ya iniciadas y minimizar los impactos políticos del costo social. Respecto a los gobiernos de la concertación, desde 1990 se comprometieron a “no alterar las reglas del juego”, lo que implicaba consolidar las reformas a partir de una amplia coalición de apoyo a la gestión económica. En este contexto, las políticas de apertura económica neoliberal y la inserción en los procesos de globalización fueron profundizadas a partir de las negociaciones comerciales estratégicas que se concretaron en la integración de Chile a bloques comerciales. Se citan los acuerdos de Chile con la Comunidad Europea, los tratados de libre comercio (TLC) con Estados Unidos y Corea, la vinculación con el MERCOSUR. Además, se continuó con los procesos de exportación y capitalismo financiero. Entre las medidas tomadas se encuentran la eliminación en 1990 del plazo mínimo de 120 días para créditos de importación. También, desde 1990 se permitió a las empresas colocar capitales en los mercados internacionales en la forma de ADRs (American Depositary Receipts). En 1992 fue posible para las empresas de baja calificación de riesgo colocar bonos en mercados externos. En 1993 se disminuyó la tasa de impuesto sobre las utilidades remesas por inversionistas extranjeros, se eliminaron restricciones para la inversión en el extranjero de fondos mutuos y fondos de pensiones. Los flujos de capital aumentaron desde una cifra de entrada neta de 1.000 millones de dólares a mediados de 1980 a 8.000 millones, aproximadamente un 10% del PIB, en 1997) (Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999:12).

<sup>242</sup> Las políticas económicas y sociales implementadas durante el régimen militar tuvieron gran impacto social. La política económica estuvo en parte orientada a enfrentar las crisis económicas de 1972-1973 y 1982-1983. Particularmente, los *costos de ajuste* fueron costos sociales producto de las políticas que durante los años 80 se implementaron bajo la gestión de los tecnócratas de la *escuela de Chicago* y partir de las directrices de libre mercado dictadas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En términos de bienestar social esto significó que ante las presiones para disminuir el déficit fiscal, los servicios sociales no fueron prioritarios, lo que acrecentó la pobreza y el desempleo o, por razones de eficiencia en el uso de los recursos públicos, éstos fueron privatizados, dificultándose el acceso a ellos por parte de la población de más bajos ingresos (Angell y Graham,

Para lograr este propósito fundamental, en primer lugar, se aumentó considerablemente el gasto público social<sup>243</sup>, que fue financiado gracias a los recursos tributarios disponibles desde el crecimiento económico y que tuvo consecuencias en la reducción de la pobreza.<sup>244</sup> En complemento, con el aumento del gasto social, se realizó un esfuerzo por mejorar la

---

1995; Bresser Pererira, 1995; French-Davis y Laban, 1996). Respecto a los efectos sociales de las reformas en el sistema de bienestar social, los tecnócratas neoliberales suponían que los efectos del ajuste y la apertura de los mercados, activaría el mecanismo *trickle down* (el efecto rebalse o derrame), que supuestamente resolvería los problemas distributivos. Sin embargo, a fines del régimen militar existían cinco millones de personas en condición de pobreza, lo que representaba al 44% de la población del país (de la Cuadra, 2003). El coeficiente de Gini aumentó desde un 49.0 en 1970 a un 54.0 durante 1982-1984 (de la Cuadra, 2003). Comparativamente América Latina presentaba un GINI que, tanto en 1980 (51.62) como en 1990 (47.26), era el más alto del mundo y en esos mismos períodos el coeficiente GINI promedio en Chile es superior al de América Latina con un 55.37 en 1980 y un 55.13 en 1990 (Banco Mundial, citado por Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999). Además, los ingresos disponibles por el 40% más pobre de la población disminuyeron desde un 19.4% a un 12.6% durante el período 1969-1988 y como contrapartida, los ingresos del 20% más rico aumentaron de un 44.5 a un 54.6% en el mismo período. La tasa de desempleo se incrementó desde un 5.5% a un 27.4% en el período entre 1970-1980 y el indicador Sen que mide la intensidad de la pobreza en el sector de “extrema pobreza” aumentó en aproximadamente un 50% durante el período 1969-1984. Estos datos demuestran que la distribución de los ingresos fue más regresiva en 1979 y 1988 que en 1970 (Meller, 1991). La concentración de la población en condiciones de marginalidad se produjo en los sectores urbanos, generándose una homogeneización de las condiciones precarias de vida de los sectores populares, lo que tuvo su expresión más evidente en la informalidad y precariedad del empleo (Manzano, 2005; Raczynski y Serrano, 1985). En términos de bienestar social, la prioridad presupuestaria del gobierno militar fue la seguridad social, a la que se le otorgó un 53.6% de los recursos (en detrimento de los aportes a salud, 10.3% y educación, 29.9%) y de este porcentaje, un 18.5% fue destinada al 40% de la población con más bajos ingresos y el 42.3% se transfirieron al segmento que incluía el 20% de población de más altos ingresos (Meller, 1991). Además, el sistema de seguridad social produjo inequidades de género vinculadas a las expectativas de vida calculada para las mujeres e inequidades de acceso a un sistema de seguridad vía capitalización individual, dado que esto dependen del acceso al mercado salarial (Mesa-Lago, 1997). Al problema de acceso se suma el problema de la calidad de los servicios presente en salud y educación. En el caso de la disponibilidad de cuidados de salud, se obtenían servicios de calidad al estar afiliado al sistema privado de las ISAPRES, siempre que se disponga de los ingresos suficientes para ello, por lo cual el acceso es selectivo (Mesa-lago, 1997) y en el caso de la educación los servicios de mejor calidad son otorgados por los establecimientos privados a los que acceden sectores de ingresos medios y altos (Morandé y Soto, 2001: 64-65). En términos generales, el bienestar social durante el régimen militar adoleció de serios problemas de equidad (Angell y Graham, 1995).

<sup>243</sup> Durante la década de los noventa, el gasto social pasó del 64.8% al 67% del gasto público (Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999). Expresado en proporción del PIB, el gasto social aumentó del 12.9% al 15.4% del PIB. La variación del gasto social per cápita entre 1990 y 1997 fue de un 60.5%. El gasto social opera a través de dos mecanismos diferentes, primero la asignación de subsidios monetarios y segundo, la provisión directa de servicios (por ejemplo salud y educación). El promedio del gasto social per cápita era de U\$ 1.055 en el 2002 (Hardy, 2001). El incremento en educación fue de un 2.5% al 3.7% del PIB. La inversión en educación fue de U\$ 465 per cápita en 1997, lo que significó una variación de un 97.4% respecto a 1990. En materia de previsión social, el porcentaje de cobertura de los planes de pensiones sobre la fuerza de trabajo fue de un 72.6% en 2002, en comparación al 56.8% en 1989 (Castell, 2004). En salud la inversión creció en un 104% real entre 1990 y 1997. Según Larrañaga (2011), entre 1990 y 2000 aumentó un 178% en salud y un 166% en educación.

<sup>244</sup> Respecto a la reducción de la pobreza, la gestión en la década de los noventa fue positiva, en comparación con el período 1973-1989, en favor de las personas más pobres. La pobreza se redujo de 5 a 3 millones de personas (Hardy, 2002; Meller, 2002), lo que significó una reducción en 10 años de un 39% a un 21% de la población en situación de pobreza. La disminución de la extrema pobreza fue de un 7.3% (13%, 1.600.000 personas a 5.7%, 850.000 personas) (Hardy, 2002; Castell, 2004). Entre 1990 y 2006 la pobreza se redujo desde un 39% a un 13,7% (Larrañaga, 2011).

cobertura de las prestaciones, lo que fue sobre todo relevante en la política de la vivienda social, que, bajo la lógica del subsidio a la demanda, estableció la meta de reducir considerablemente el déficit habitacional (Arellano, 1996)<sup>245</sup>.

Para ello, se diseñaron diversos tipos de programas habitacionales para zonas rurales y urbanas y se aumentó el monto de los subsidios para mejorar la calidad de las vivienda además de la cobertura. Con una orientación similar operó la política educacional, respecto a la cual cabe destacar la inversión social realizada en infraestructura y formación docente para atender a escuelas vulnerables a través de programas como el P-900 y el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la educación (MECE) Rural. También en materia de educación destaca la ampliación de la jornada escolar y el mejoramiento de la atención de la educación preescolar.

Si bien los gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia han dado continuidad a las reformas previas en previsión social y salud, trataron de corregir los problemas de equidad (de acceso y calidad) que afectaban a los sectores de más bajos ingresos que no lograron ser incluidos en los beneficios de políticas mercantilizadas. En el ámbito de la previsión social, ante la evidencia de los problemas derivados de la baja densidad de las contribuciones de quienes han sido afectados por la precariedad laboral y que, por esta razón, no alcanzarían la pensión mínima, se implementó un pilar solidario y se puso a disposición del 60% de la población con más bajos ingresos instrumentos como la Pensión Básica Solidaria y el Aporte Previsional Solidario.

Entonces, otro énfasis de la política social fue su sello compensatorio, para lo cual se creó un sistema de protección social que se extendió también hacia la salud, con el Plan AUGE (Acceso Universal con Garantías Explícitas), en términos de calidad y cobertura de la atención. Este sistema de protección social tuvo además de sus expresiones sectoriales, una intersectorial destinada a dotar de activos fundamentales a familias en condiciones de extrema pobreza e indigencia, a través del Sistema Chile Solidario, creado en 2002 y que entrega apoyo psicosocial a través de prestaciones sociales garantizadas a través de la integración y permanencia en un red social comunitaria y estatal que constituya oportunidades de acceso a recursos para mejorar la calidad de vida (Larrañaga y Contreras, 2010; Martner, 2009; Serrano y Raczynski, 2004).

---

<sup>245</sup> Entre 1990 y 1999 se construyeron 764.549 con aporte estatal (Larrañaga (2011)).

El diseño del Chile Solidario, de la Pensión Básica Solidaria y del Seguro de Desempleo, se sitúa en el seno del enfoque de derechos en las políticas públicas que comenzó a concretarse durante el inicio gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet en el año 2006. Este enfoque, que también constituye un énfasis de la política social, propone que el Estado debe constituirse, no como un Estado que ofrece garantías formales para la libre elección, en la lógica neoliberal (en el que la presencia del Estado como esfera proveedora de bienestar social es residual y se potencia al mercado, dado que se mercantilizan las políticas públicas en las prestaciones, sobre todo de salud, educación y previsión social), si no como un Estado social de Derechos que concibe las prestaciones de la política pública como un derecho humano y en específico, como un derecho ciudadano que debe ser garantizado a través de mínimos sociales, pues el Estado está obligado a hacerlo y los ciudadanos tienen la facultad de exigirlos (y, por tanto, se desmercantilizan prestaciones fundamentales para la provisión de bienestar social). Esto implica que es necesario diseñar e implementar, a través de las políticas públicas, un sistema de protección social de calidad que amplíe las libertades de las personas y fomente la cohesión social (Abramovich, 2007; Erazo, 2007; Hardy, 2010; Martín, 2007).

Otro énfasis de la política social fue la focalización de los recursos hacia los sectores de menos ingresos.<sup>246</sup> Ahora bien, es importante señalar que la focalización no sólo se tradujo en las orientaciones para obtener resultados como los señalados, sino que, desde una visión más compleja de la focalización, se realizó un rediseño de las organizaciones y prestaciones de bienestar social con el fin de que se entregara atención a grupos especiales o prioritarios, dada su condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social, como las mujeres, la población indígena, los jóvenes, los discapacitados y adultos mayores (Raczynski, 1996, 2002), para lo

---

<sup>246</sup> En el año 1998, el 66% del gasto social se concentró en el 40% de los hogares más pobres. Los subsidios entregados disminuyeron a medida que aumentaban los ingresos monetarios propios de las familias y el total de subsidios monetarios se focalizaron en un 62% en el mismo grupo. En 1996 el gasto social representaba un 42.3% del ingreso total del primer quintil más pobre (cuyos ingresos autónomos representaban un 57.6% de su ingreso total). Particularmente, los subsidios monetarios (subsidios asistenciales como el PASIS y el SUF y subsidios laborales como asignaciones familiares y subsidios de agua potable) representaban un 5.3% de los ingresos y los beneficios de la red de protección social representaba un 37% (MIDEPLAN, citado por Baytelman, Cowan, De Gregorio, 1999). Durante el bienio 1998-2000 las transferencias del Estado (subsidios) en salud y educación aportaron significativamente a los ingresos de los hogares más pobres. En salud las transferencias significan el 19.6% de los ingresos y en educación representan un 44%. En el año 1990 en el 20% de los hogares más pobres los subsidios aportados por el Estado representaban un aumento del 12.5% (en el primer decil) y del 4.8% (en el segundo decil) del total de los ingresos monetarios de estas familias. En 1998 estas transferencias aumentaron, ya que en el primer decil los subsidios monetarios incrementaron los ingresos de las familias en un 22.4% y en el segundo decil el aumento fue de un 6.8% (Hardy, 2002).

cual, desde 1990 se creó una institucionalidad pública con el fin de implementar políticas sociales en su favor (Raczynski, 1995; Schkolnik, 1996; Serrano, 1992), entre las que destacan el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), la Corporación de Desarrollo Indígena (CONADI), el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), el Fondo Nacional para la Discapacidad (FONADIS) y el Servicio Nacional del Adulto Mayor. Las acciones de estas agencias estatales debían ser coordinadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

La concreción de la focalización operacionalizada a través de organizaciones estatales como las señaladas, se realizó a través de los programas sociales específicos destinados a ampliar las oportunidades de personas y grupos específicos postergados, buscando que superen la condición de pobreza y vulnerabilidad que les afecta (Arellano, 2012). Para este fin, fue particularmente importante la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), a través del cual se ponía a disposición de jóvenes, microempresarios urbanos, campesinos y personas en condiciones de pobreza, una variada oferta programática con el fin de que, sobre todo a través de micro emprendimiento, las personas recibieran habilitación laboral y productiva y de esta forma mejoraran sus ingresos (Raczynski y Serrano, 2005).

Un sello distintivo del enfoque del FOSIS y de otras agencias estatales y de los programas de desarrollo social (por ejemplo, el Programa *Entre Todos* del FOSIS, el Programa *Chile Barrio* del Ministerio de Vivienda y el *ProRural* del Ministerio de Agricultura) fue que diseñaron políticas con un enfoque territorial, en el sentido que se constataba que las prestaciones debían realizarse no sólo con una focalización hacia grupos vulnerables específicos, si no que además éstos habitaban en territorios específicos que debían ser potenciados para reducir la concentración territorial urbana y rural de la pobreza y así promover el desarrollo local.

Otro sello distintivo se refiere al enfoque productivo impulsado y orientado a superar el enfoque asistencial por uno de promoción social o de *inversión social*, desde el cual se buscaba la *integración social y productiva*, aumentando las oportunidades a partir de la expansión de las propias capacidades sociales y productivas de personas, grupos y comunidades, sobre todo a través del desarrollo de iniciativas de micro emprendimiento (por medio de la capacitación, la entrega de microcréditos y la transferencia tecnológica), que permitan mejorar la calidad de vida, gracias al aumento de los ingresos y empleos (Aguirre y

Molina, 2004; FOSIS, 2006; García y Schkolnik, 1996; MIDEPLAN, 1994; Molina, 1993; Romo, 1998).

Un tercer sello distintivo se refiere a la importancia otorgada a los municipios o gobiernos locales como gestores de las iniciativas de desarrollo y además, como coordinadores o conductores de los diversos actores que se deben articularse en red y desde una perspectiva intersectorial para lograr la integralidad e impacto en los territorios (Serrano, 1996)<sup>247</sup>. Un cuarto sello distintivo fue la participación ciudadana, que en el marco de la inversión social, buscó la implicación de los destinatarios de las políticas públicas, a fin de mejorar su eficiencia (en términos de pertinencia o adecuación de la oferta y de logro de resultados), además de fortalecer capacidades de gestión de personas, grupos y comunidades y en un nivel más amplio, fortalecer la sociedad civil en el marco del proceso de profundización de la democracia (Concha et al., 2001; Molina, 2006).

Sobre este último punto es interesante destacar que los logros de la participación ciudadana como vía para fortalecer la sociedad civil y mejorar la calidad de la democracia han sido puestos en cuestión, sobre todo debido a la forma en que se la institucionalizó en las políticas públicas. En general, se señala que la participación ciudadana es de poca profundidad porque los dispositivos incluidos en el diseño de programas llegan al nivel informativo -es decir, aquel en el que se entrega de forma unidireccional antecedentes a los ciudadanos sobre las prestaciones y sus resultados (Cunill y Gac, 2013)- y en menor medida, alcanzan el nivel deliberativo, pero en cualquier caso, los beneficiarios son receptores de beneficios y derechos, por lo cual la participación es más formal que sustantiva, porque, si bien la política basada en derechos otorga prioridad a la participación, finalmente no tiene como resultado el empoderamiento ciudadano (Delamaza et al., 2012).

---

<sup>247</sup> El diseño e implementación de políticas de desarrollo social y productivo fundadas en el enfoque territorial, en la promoción social, en la gestión local municipal y en la participación ciudadana, tienen como referencia los llamados modelos de desarrollo, que prescriben cómo y donde se debe promover el desarrollo a escala subnacional. Dentro de estos se cuenta el desarrollo local (Boisier, 2001; Madoery, 2001), que tiene expresiones específicas en el desarrollo económico local, que propone estrategias para la transformación productiva para la generación de empleos a escala local (Albuquerque, 1997; Rivas, 1997; Vásquez, 2000), en el desarrollo endógeno, que destaca la importancia de la generación de capacidades locales para la sustentación de los procesos de desarrollo (Boisier, 2004) y en el desarrollo territorial, que enfatiza la relevancia de los activos o capitales de los propios (relacionales, culturales, institucionales, económicos, financieros y de infraestructura) como factores gatilladores de procesos de desarrollo (Boisier, 1999; Calderón, 2006; Falabella, 2002; Goske, 2000; Rojas, 1999). Lo que en definitiva buscó la política pública al asumir estos modelos de desarrollo con una orientación de superación de la pobreza, fue promover la cohesión territorial (Berdegué et al, 2014; Feres, 2014).



Una explicación sobre el origen y trayectoria del diseño institucional que limita el efecto de la participación ciudadana para fortalecer la sociedad civil y la calidad de la democracia se refiere a la orientación que tuvo la transición política post-dictadura, orientación que, como ya señalamos, delineó las políticas sociales y económicas. En torno a esta explicación, una primera tesis es que en el período entre 1964 y 1973, se produjo una crisis política debido al desborde del Estado producido por el desequilibrio entre el desarrollo político y el desarrollo económico (Boeninger, 2001; Garretón, 1983, 1989; Moulian, 1983; Taylor, 2006). En el período de economía que, según lo antes indicado, llamamos industrialización impulsada por el Estado (1930-1973), se produjo un paulatino proceso de “industrialización sustantiva” (con el modelo de “desarrollo hacia adentro”) y además de “democratización sustantiva.”

Fundamentalmente, y como hemos visto, desde las políticas sociales se buscó incorporar a sectores sociales urbanos y rurales marginados y además, desde el sistema político, específicamente desde los partidos políticos, se buscó, en un proceso político democrático, una articulación entre el Estado y la sociedad civil. En este marco, el Estado fue un campo de disputa de diversas alianzas de grupos y clases, donde, por una lado, la clase capitalista, vinculada a sectores industriales (financieros, comerciales y agrarios) buscó impulsar un “capitalismo no democrático”, para lo cual se orientó a lograr la exclusión o al menos la participación subalterna de los sectores populares, y por otro lado, los sectores populares, ahora incluidos y con capacidad de presión y organización, lograron posicionar sus demandas y reivindicadores ante el sistema político, a través de la movilización y la articulación con partidos políticos, lo que configuró alianzas para la formación de la Unidad Popular, que alcanzó el poder en 1970 y que se orientó a impulsar un proyecto de “democratización no capitalista” como alternativa al modelo de desarrollo capitalista dependiente.

En este marco, el insuficiente crecimiento económico redujo la capacidad de respuesta del Estado ante las crecientes demandas y además, la polarización política dificultó la generación de acuerdos y proyectos de sociedad de alcance nacional, rompiéndose el “Estado de compromiso” expresado en un equilibrio entre las clases sociales, articulado en torno a un Estado que impulsaba la economía desde un proceso de industrialización con inclusión social (Garretón, 1983). Posterior al golpe militar, se inaugura la fase de economía política, que de

acuerdo a lo que ya señalamos, denominamos “liberalización y función del sector privado promovida por la dictadura militar”. En esta fase, se institucionalizó un “capitalismo autoritario”, que, dada su orientación nacionalista y desde la doctrina de la seguridad nacional, como señalamos antes, a partir de la alianza entre elites y el poder militar, clausuró el sistema político, ejerció la represión popular con el fin de desarticular su organización y se auto asignó como misión el tutelar a la sociedad y por ello, estuvo dispuesto en la etapa de transición democrática a tolerar cambios sociales y políticos que fueran concordantes con una sociedad y una democracia “protegida” (Garretón, 1983, 1994).

En cuanto a la sociedad civil, específicamente la configurada por el movimiento urbano sindical y poblacional, articuló la acción colectiva hacia la resistencia política (para cambiar la situación política de dominación que les afectaba) y hacia la demanda (para mejorar las condiciones materiales de vida –de vivienda, urbanización, ingresos, etc.– (Baño, 1985; Campero, 1987; Espinoza, 1994, 1998; Oxhorn, 1995; Posner, 1999; Valdés, 1987). Esto sectores populares se constituyeron en “sujetos políticos,” que, si bien buscaron autonomía respecto a los partidos políticos, se articularon con ellos de forma asimétrica en la lucha por el retorno de la democracia, pero posteriormente fueron desmovilizados por la hegemonía del espectro político operada por los partidos políticos, quienes los excluyeron de los espacios de toma de decisiones, los que fueron copados por élites políticas que pactaron la transición política en torno a la cual fueron negociadas las reformas políticas y económicas (Oxhorn, 2009).

Dicho esto, la segunda tesis en torno a la explicación de la forma en que se institucionalizó la participación ciudadana en las políticas públicas en Chile se refiere a que la concepción que tuvieron los actores políticos de la oposición a la dictadura durante la transición a la democracia sobre los procesos políticos fue basada en aquella que plantea que siempre esos procesos están situados en un marco de incertidumbre y por esa razón, es necesario actuar de forma prudente, de acuerdo a lo que es posible, para lograr determinados propósitos. Desde este prisma, se buscó evitar cualquier riesgo que pusiera en peligro los precarios equilibrios que se estaban logrando y por esta razón, se procuró potenciar, vía participación institucionalizada, una ciudadanía moderada, a fin impedir que nuevamente el “exceso de democracia” constituyera una amenaza para la gobernabilidad.

En 1987, Alejandro Foxley, un influyente economista Demócrata Cristiano, reflexionaba sobre los desafíos para restaurar una cultura democrática y promover el “rencuentro nacional.” Evaluando la crisis política chilena recalca el problema que supuso la clientelización y cooptación de la sociedad civil por los partidos políticos, quienes los socializaban en torno a orientaciones políticas radicales y vio en este tipo de politización un factor desencadenante de la polarización que impide la moderación necesaria para consolidar relaciones políticas constructivas. En este marco, la orientación política de partidos que llamaba rupturistas y una sociedad civil que pudiera ser cooptada y politizada por ellos eran parte del problema (Foxley, 1987, 1989).

Considerando la experiencia previa a 1973, Foxley consideraba que en una sociedad altamente fragmentada las organizaciones de la sociedad civil, al ejercer la participación ciudadana organizada, reproducían en su lógica de funcionamiento la polarización social, lo que la reforzaba y amplificaba. Por esta razón, en el período post-dictatorial, para afianzar la transición hacia la democracia, era necesario construir consensos en un marco de concertación social y evitar la conflictividad social, por lo cual, la construcción de la sociedad civil post-autoritaria vía participación debería emprenderse una vez que se avance de forma segura en la transición hacia la democracia, pues es esa etapa en la que se requería afrontar la falta de consenso y la fragmentación social (Foxley, 1985).

En ese mismo sentido, Tironi (1987a) se preguntaba si la fuerza política de los pobladores marginales sería incompatible con un tránsito hacia la democracia debido a su resistencia a un proceso de institucionalización de la concertación social. Una posible forma de afrontar esta situación sería que las demandas sociales de transformación social quedaran supeditadas a las exigencias de orden político y en este marco sería necesario realizar una momentánea desarticulación entre lo social y lo político, esferas cuya articulación debía abordarse en un período posterior, no de transición sino de consolidación democrática. Proponemos que este punto de vista sería una expresión de la posición compartida entre políticos e intelectuales que participaron de la oposición reformista a la dictadura, que luego participaron de la configuración de la Concertación de Partidos por la Democracia. Esta posición se articula en torno a una “teoría política de las transiciones” que tuvo como una de sus inspiraciones el marxismo analítico, específicamente, la propuesta de Adam Przeworski.

Fueron intelectuales chilenos socialistas quienes tuvieron acceso a esta teoría política a partir de los vínculos con socialistas españoles como Ludolfo Paramio y además, intelectuales socialistas, socialdemócratas y demócratas cristianos como los citados Garretón, Foxley (también René Cortazar, Ángel Flisfich, Norbert Lechner, Samuel Valenzuela y otros vinculados a CIEPLAN y FLACSO) fueron expositores o fellows en el Woodrow Wilson Center, donde se contactaron con Guillermo O'Donnell, Adam Przeworski y otros autores de la obra clásica sobre las transiciones políticas que fue *Transitions from Authoritarian Rule* (Mella, 2011a, 2011b; Joignant, 2011, 2012).

En el enfoque de Przeworski, el curso y resultado de los procesos políticos son contingentes, es decir, están situados en un contexto de incertidumbre condicionada y de competencia y por ello, no están determinados a priori, sino que hasta cierto punto son indeterminados, por lo cual no se puede asegurar que los objetivos e intereses de una facción terminen necesaria e inevitablemente imponiéndose, si no que ello dependerá de las condiciones específicas que se produzcan en un momento determinado. Es decir, la incertidumbre significa que los actores saben lo que es probable y posible que ocurra, pero no saben qué concretamente ocurrirá. Por esta razón, es necesario desplegar estrategias para resolver conflictos como condición necesaria para construir orden, estabilidad y el marco de reglas de un régimen político, específicamente de la democracia, que se configura como un sistema institucionalizado de procesamiento y resolución de conflictos entre fuerzas con intereses divergentes, gracias a que permite coordinar expectativas y orientar las acciones estratégicas, fundamentalmente porque otorga garantías a las partes de que sus intereses no serán afectados de forma unilateral y permanente por otros y además, que no serán afectados los intereses de todos. En este sentido, la democracia es un proceso de institucionalización de la incertidumbre (Przeworski, 1991, 1994, 1995, 1999).

Otra inspiración muy gravitante de los intelectuales chilenos “transitólogos”, además de la recién señalada, fue el “posibilismo” defendido por Albert Hirschman (Santiso, 2002) y concebido como un prisma para estudiar y promover el cambio social, según el cual es necesario tener en perspectiva toda la complejidad implicada en la circunstancias del cambio, lo que incluye vías o derivas que son probables y por esta razón, posibles. Esto supone que un resultado no está previamente definido o asegurado, por lo cual no hay obstáculos insalvables para evitarlo, lo que dependerá, en parte, de la visualización, en un marco de incertidumbres y

restricciones, de determinados factores favorables u oportunidades, de amenazas previsibles e imprevisibles que se presentan, de “remedios insospechados” para hacer frente a estas últimas, también de los resultados esperados no logrados y, sobre todo, de los efectos laterales no esperados de las acciones.<sup>248</sup> En el cambio político esto supone ampliar el espectro de lo posible, optando, en una lógica de los consensos, no para edificar un orden perfecto, sino para perfeccionarlo de forma gradual o incremental (Hirschman, 1989, 1999).

Entonces, estas influencias configuraron un punto de vista sobre el cambio político que debía impulsarse de forma gradual y consensuada, disminuyendo riesgos que podrían provenir desde sectores que pusieran en peligro estos equilibrios frágiles que se configuraban y que eran un “dato de la realidad” en el proceso de transición hacia la democracia. Desde este esquema contingente y posibilista se sitúa, por ejemplo, la obra de Norbert Lechner, cuyas ideas son elocuentemente expresadas en el título de su obra *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado* (1984). Para este autor (ver además, Lechner, 1988) y también para Tironi-1983, 1990-, la construcción del orden es una tarea política y en este marco, el consenso, si bien es deseable, no está asegurada su realización empírica, por lo cual se debe cuidar que al no existir un consenso entre diferentes grupos sobre lo que es el orden social deseado, al menos se debe procurar que los legítimos disensos no conduzcan a la exclusión y al conflicto ilimitado<sup>249</sup>.

En este marco, una manera de canalizar la organización popular evitando el riesgo de que tensione la construcción política de acuerdos, era, asumir la tesis de Tironi referida a que la lógica de acción de los pobladores se definía por sus demandas de integración social a través de las provisiones de seguridad material y social y de oportunidades para la movilidad social entregada por el Estado (1987b) y por esta razón, se debería procurar su integración social a fin de evitar que se constituyan en una “masa en disponibilidad” que pudiera

---

<sup>248</sup> “La idea de que el cambio, particularmente el cambio social importante, es algo que debe forjarse mediante acciones rectilíneas y certezas de algunos agentes del cambio, está sin duda, mucho más generalizada que el punto de vista según el cual el cambio puede ocurrir igualmente por los efectos laterales originalmente no intencionales, de actos humanos que acaso pretendiesen encarrilarse en forma directa hacia el mantenimiento del sistema. El posibilista no argüirá que el punto de vista predominante, con respecto al cambio, es incorrecto; pero objetará su predominio, compilando testimonios que respalden el punto de vista alternativo” (Hirschman, 1973: 41).

<sup>249</sup> “No basta con introducir cambios sociales; hacen falta “mapas cognitivos” que ayuden a formar un sentido de orientación de cara a las tendencias de fragmentación e incertidumbre. En caso contrario, arriesgamos regresiones populistas/fundamentalistas a verdades absolutas e identidades cerradas” (Lechner, 1991).

orientarse hacia una dirección distinta a la esperada de concertación social, debido a que por sí mismos no disponían de la suficiente articulación para lograr tener una representación en el proceso de construcción político democrático (Tironi, 1986).

Con el advenimiento de la democracia estas ideas políticas fueron institucionalizadas en el primer gobierno de la Concertación de Partidos por la Democracia (1990-1994), que fue llamado un “gobierno de transición”. Las evaluaciones críticas a este proceso sentencian que, finalmente, se trató de una transición incompleta (Garretón, 1994), debido, fundamentalmente, a la ausencia de actores de la sociedad civil y de mecanismos de representación de esos actores, lo que se tradujo en una débil calidad democracia.

Para Salinas (2003) la democracia deficitaria o limitada que se construyó es una consecuencia del modo en que se entendió y encauzó la transición política a partir de una perspectiva del cambio político como contingente y posibilista, en el que la democracia toma una forma procedimental que se traduce en acuerdos y pactos. Respecto a la participación ciudadana de las organizaciones urbanas populares, se hicieron realidad parte de los posibles escenarios ya advertidos por Oxhorn en 1986, específicamente, que habría una gradual desorganización popular (por fragmentación y atomización), un elitismo de los partidos políticos que conducirían una democracia cupular y delegativa, en la que establecerían relaciones más clientelares que empoderadoras con los ciudadanos.

En ese marco de “democracia elitista” y “consociativa”, en los programas de superación de la pobreza y de atención a grupos especiales creados desde 1990, según lo antes señalado, se incorporó una versión restringida o instrumental de la participación ciudadana, es decir, una perspectiva técnica y no política, en el sentido en que se consideró la participación como útil para la eficiencia de los programa, a la que aportan desde su implicación, sobre todo a través de proyectos sociales y en un nivel consultivo, los beneficiarios despolitizados (Delamaza, 2009, 2010; 2011; Delamaza et al. 2012), que además se ven limitados en su posible espectro de actuación política por el carácter restringido de la institucionalidad en materia de organización social comunitaria o local (Ley de Juntas de Vecinos, etc.) (Delamaza, 2002).

Para Salazar (2001) el capital social activado puede constituir “sujetos políticos” (Salazar, 2001). Específicamente, la participación ciudadana puede activar el capital social de las organizaciones populares, el que se acumula históricamente como “capital social

constante”. Sin embargo, el tipo de participación ciudadana contemplado en el diseño de los programas de reducción de la pobreza, la institucionalización de una democracia limitada y el deterioro de condiciones de estructura social que constituyen “condiciones ecológicas” para el “cultivo” del capital social, erosionan este recurso relacional, que es precondition para una participación ciudadana efectiva y justamente por esta razón, las políticas públicas no son eficientes Salazar (1998).

En síntesis, según estas perspectivas críticas, el discurso de la participación ciudadana resultó siendo paradójico porque proponía el empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la sociedad para generar procesos de desarrollo social y político, pero al estar situada en una institucionalidad política y económica neoliberal, esta participación no hace posible que los convocados a participar tengan poder de decisión respecto a transformaciones políticas y económicas, sino sólo pueden tener voz individual respecto a las prestaciones específicas que reciben desde programas específicos (Guerra, 1997; Paley, 2001; Posner, 2008).

Con esto último dicho sobre la participación ciudadana en la política pública en Chile y sus límites, concluimos la presentación de esta sección sobre el contexto político y social en torno al diseño del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL como programa de la política de desarrollo social en Chile. Como síntesis señalamos que hemos expuesto una visión panorámica sobre el origen y transformaciones de la política social en Chile, que fue contextualizada en torno a los procesos políticos y económicos desde los cuales es posible comprender sus orientaciones. Específicamente, identificamos y caracterizamos etapas de economía política en cuyo marco surgieron etapas de la política social. El programa PRODESAL, al ser creado en el año 1996, se sitúa en torno a las políticas públicas impulsadas en la etapa de economía política que denominamos “crecimiento con equidad” (1990-2010) en el cual se configuró la etapa de política social que llamamos “En busca de la democratización y la equidad.” En el diseño del programa, que revisaremos en la siguiente sección, se hacen presentes varios de los sellos distintivos de la política social articuladas en esa etapa, específicamente, la focalización hacia población de escasos recursos económicos y hacia grupos vulnerables específicos (campesinos y población indígena), enfoque territorial, importancia de los municipios como impulsores de dinámicas de desarrollo, enfoque productivo con inversión social, enfoque de derechos (derecho a un ingreso decente) y participación ciudadana.

### **8.2.2. Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL. Antecedentes generales.**

En las siguientes secciones presentamos antecedentes generales sobre el programa PRODESAL con el fin de describir su diseño, fundamentalmente referido a sus propósitos y lógica de funcionamiento. Para ello, en esta sección, expondremos los lineamientos de la política pública en la cual se sitúa el programa, sus objetivos, usuarios o beneficiarios, las prestaciones o servicios que estos reciben, el enfoque metodológico de su implementación y sus ejecutores o implementadores. Advertimos que se trata de una sección bastante descriptiva y detallada sobre aspectos técnicos del diseño del programa, que es necesaria porque tiene interés teórico por tres razones.

Una se refiere a que desde esos antecedentes, sobre todo aquellos referidos a la asignación de roles, funciones y atribuciones, identificaremos la relación principal-agente multinivel en torno a la cual se ejecuta el programa. Otra razón, complementaria a la anterior, se refiere a que identificaremos el marco institucional o reglas del juego que regulan las tareas de los principales y agentes. La tercera razón, es que a partir de la identificación de la relación principal-agente multinivel y del marco institucional señalado, identificaremos y analizaremos la relación principal-agente integrada por el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, lo que nos permitirá delinear el sistema de interacción o de acción que estudiaremos. Considerando que un eje central del análisis del caso a estudiar son las reglas o marco institucional de delinear el proceso de implementación del programa PRODESAL, la descripción de los antecedentes del programa es relevante, porque en términos metodológicos permite desarrollar la primera etapa del estudio de caso, que es, siguiendo a Pérez (2004), familiarizarse con la naturaleza del caso, lo que implica tener un conocimiento básico sobre sus aspectos fundamentales.

#### **8.2.2.1. Lineamientos de política pública y marco organizacional.**

El Programa de Desarrollo de Acción Local es un programa implementado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, del Ministerio de Agricultura de Chile. Este ministerio tiene como misión “contribuir al desarrollo sostenido y equilibrado de la actividad silvoagropecuaria y alimentaria, generando condiciones para un desempeño competitivo y socialmente responsable en el contexto de la sustentabilidad ambiental para la utilización de los recursos renovables y la producción de alimentos seguros y saludables” (Gobierno de Chile, 2009a: 369). En este marco, entre los ejes centrales de la política es el



desarrollo inclusivo: “(...) la erradicación de la indigencia y la reducción de los niveles de pobreza ha sido una de las tareas prioritarias que se han fijado los distintos gobiernos desde la década de los noventa. En particular, en las zonas rurales el enfoque empleado para reducir la pobreza ha consistido en mejorar las condiciones de empleabilidad y productividad en la agricultura” (Departamento de Economía Agraria, PUC, 2010: 8). En consecuencia, se busca “(...) Contribuir a que los beneficios del desarrollo sectorial alcancen a la pequeña y mediana agricultura y a los habitantes y trabajadores rurales, de manera de mejorar los ingresos y la calidad de vida de todas las categorías de productores y de regiones agrícolas” (Ministerio de Agricultura, 2000: 33).

Una de las agencias públicas dependientes del Ministerio de Agricultura encargadas de la tarea señalada es el antes mencionado Instituto de Desarrollo Agropecuario, en adelante INDAP, que tiene por objetivo, según la Ley N°19.213 de 1993 (que modifica la Ley N°18.910, Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario), “promover el desarrollo económico, social y tecnológico de los pequeños productores agrícolas y de los campesinos (o beneficiarios), con el fin de contribuir a elevar su capacidad empresarial, organizacional y comercial, su integración al proceso de desarrollo rural y optimizar al mismo tiempo el uso de los recursos productivos” (Ministerio de Agricultura, 2012: 1).

En torno a este objetivo, la actual misión del INDAP es “Apoyar el desarrollo de los pequeños productores y productoras agrícolas mediante acciones de fomento productivo, orientadas a la generación y fortalecimiento del capital humano, financiero y productivo, que contribuyan a la superación de la pobreza y a la sostenibilidad y competitividad de la agricultura nacional” (INDAP, 2011a). En complemento, los objetivos estratégicos definidos para concretar la misión son: “1. Apoyar el desarrollo de competencias en los pequeños productores y productoras agrícolas, mediante servicios de asistencia técnica orientados a su habilitación para desempeñarse competitivamente en los mercados; 2. Contribuir al mejoramiento del desempeño de los factores productivos de los pequeños/as productores/as agrícolas, para incrementar la competitividad de sus emprendimientos, a través de una estrategia de fomento productivo que integra instrumentos de asistencia técnica, inversión y financiamiento; 3. Disponer estrategias de fomento focalizadas, de acuerdo a las características y necesidades específicas de los pequeños/as productores/as, que les permitan

mejorar su producción y favorecer la comercialización de sus productos y/o servicios” (INDAP, 2011a).

Así, el INDAP “pone en ejecución diversas políticas de fomento productivo al servicio de los (as) pequeños (as) productores agrícolas, con el fin de que puedan aumentar su calidad de vida incorporándose en forma más permanente al desarrollo económico y social” (INDAP, 2011b: 1) y en este marco, el foco de atención es la población rural más vulnerable y con el fin de aumentar la cobertura y el impacto de las políticas de fomento, se crea el Programa de Desarrollo Territorial (PDT) que tiene por objetivo “contribuir al desarrollo de los segmentos más pobres de la agricultura chilena, en función de las relaciones de la población con el medio ambiente y el entorno territorial, generando capacidades productivas de gestión, que permitan incrementar los ingresos de los beneficiarios (as) y mejorar su calidad de vida” (INDAP, 2011b: 1).

#### **8.2.2.2. Objetivos.**

Para el fin señalado, uno de los componentes del PDT es uno de los programas que implementa INDAP, que es el mencionado Programa de Desarrollo de Acción Local, en adelante PRODESAL. Este programa fue creado en 1996 por la Ley N° 18.910 del Ministerio de Agricultura, modificada por Ley N° 19.253 y que tiene como propósito “desarrollar capacidades productivas, de gestión, organizacionales y habilidades personales en los beneficiarios, pequeños productores agrícolas y/o campesinos, y sus familias, que les permitan aumentar el aporte de la actividad silvoagropecuaria y agroindustrial en la estrategia de generación de ingresos y desarrollar emprendimientos articulados principalmente con mercados locales, donde la dotación de recursos productivos no sea una limitante” (Ministerio de Hacienda, 2008: 5).

También se formula como objetivo del programa “generar condiciones para que los pequeños productores agrícolas y/o campesinos, en adelante usuarios, que poseen menor grado de desarrollo productivo, desarrollen capacidades e incrementen su capital productivo, permitiendo con ello optimizar y desarrollar sus sistemas productivos, aumentar sus ingresos silvoagropecuario y/o los generados por actividades conexas, y mejorar su calidad de vida” (INDAP, 2011c: 8). Con este propósito el PRODESAL se desarrolla en torno a los siguientes ámbitos de intervención (Ministerio de Hacienda, 2008: 5): “Fomento productivo de

actividades silvoagropecuarias, agroindustriales y actividades económicas complementarias no agrícolas, como por ejemplo, turismo rural o artesanías, con enfoque de sustentabilidad ambiental; Desarrollo de capacidades emprendedoras de negocios; Desarrollo de la asociatividad y gestión local; Desarrollo de la participación ciudadana a través de la contraloría social”.

El PRODESAL es considerado actualmente como uno de los pilares de la política de fomento productivo del INDAP<sup>250</sup> y sus principios orientadores son: “La inclusividad, es decir, se atiende a los diversos tipos de productores(as) agrícolas multiactividad que se encuentran en el Programa, en la medida que manifiesten su compromiso e interés; Diferenciación de la atención, en virtud de los objetivos económicos de los usuarios(as), los que se segmentarán según el destino principal de su producción (autoconsumo y vinculados a mercados); Intencionalidad, focalizando la intervención en los principales puntos críticos de sus sistemas productivos y/o emprendimientos económicos; Articulación, se concibe el PRODESAL como un facilitador de alianzas y acuerdos, para que los esfuerzos realizados en forma concertada por todos los actores del territorio incorporados al proceso, se constituyan en ejes de desarrollo económico, social, humano y medioambiental” (INDAP, 2011d).

### **8.2.2.3. Usuarios.**

Los usuarios o beneficiarios del PRODESAL son<sup>251</sup>: “productores multiactividad, que se definen como pequeños productores agrícolas y/o campesinos y sus familias en condiciones de

---

<sup>250</sup> Desde el año 2006 se realizó un rediseño modernizador del programa en torno al cual el foco de acción fue la promoción del fomento productivo: “En el año 2006 se decidió realizar la modernización del Programa como un proceso de mejoramiento continuo y con el fin de mejorar el servicio ofrecido a los/as usuarios/a y asegurar su calidad. El proceso se definió con los siguientes lineamientos: centrar el accionar del Programa en el fomento productivo, acorde a la Política de Fomento institucional; retomar la conducción estratégica y técnica; dar transparencia a la asignación de las comunas beneficiadas; avanzar en el fortalecimiento productivo de los/as usuarios/as; aumentar la participación de los/as usuarios/as; mejorar la coordinación con los municipios y los equipos técnicos; y desarrollar e implementar un Sistema de información para la mejora de la gestión del Programa” (INDAP, 2010a: 1).

<sup>251</sup> Los requisitos para ser beneficiarios del PRODESAL son los siguientes. Requisitos generales: “Cumplir los requisitos para ser beneficiario, según la Ley Orgánica de INDAP N° 18.910, modificada por la Ley N° 19.213; No estar recibiendo simultáneamente otro incentivos de INDAP para cofinanciar un mismo apoyo con el mismo objetivo; No tener deudas morosas con INDAP, adquiridas en forma directa o en calidad de aval o codeudor solidario”. Requisitos específicos: Que ningún miembro del núcleo familiar reciba simultáneamente el Servicio de Asesoría Técnica (PRODECOP) u otro servicio de asesoría técnica cofinanciado por INDAP; Que la fuente de generación del ingreso familiar provenga mayoritariamente de la producción silvoagropecuaria y/o agroindustrial; La superficie de la explotación no puede ser mayor a 5 Hectáreas de riego básico, a excepción de

- pobreza, que tengan por objetivo tanto satisfacer sus necesidades de autoconsumo, como también generar excedentes y realizar emprendimientos económicos que les permitan aumentar sus ingresos” (Ministerio de Hacienda, 2008: 5). En cuanto a la prestación de bienes y servicios los usuarios del PRODESAL son agrupados en tres segmentos (INDAP, 2011b: 8):
- a) “Segmento uno: Usuarios cuyo principal destino de la producción es el autoconsumo y subsistencia, y la producción de pequeños excedentes que venden en forma marginal para la mantención o reproducción de sus sistemas productivos.”
  - b) “Segmento dos: Usuarios que se encuentran en proceso de superar la etapa de autoconsumo y subsistencia, produciendo, además del consumo familiar, una mayor proporción de excedentes destinados a la venta a mercados.”
  - c) “Segmento tres: Usuarios cuyo destino principal de la producción es realizar pequeños emprendimientos de negocios orientados a los mercados más formales.”

En cuanto al perfil socioeconómico de los usuarios, es importante señalar que se trata de campesinos en condiciones de vulnerabilidad social, considerando los activos que poseen. Algunos características del perfil son: “a) Grado de vulnerabilidad social: Del total de usuarios atendidos por el Programa –46.111, en el año 2008– el 79% de ellos cuenta con la Ficha de Protección Social (FPS) utilizada por Chile Solidario, lo que equivale a 36.417, quienes se encuentra dentro del rango de vulnerabilidad social entre el decil 1 y 5, lo que demuestra que el Programa ejerce su acción sobre personas muy pobres, revelando que esta condición de pobreza es inadecuadamente representada cuando se la describe sólo en términos económicos o de ingresos salariales; b) Situación patrimonial: El 60% de los usuarios del PRODESAL no poseen activos rurales ni urbanos, lo cual es consistente con la tipología de pertenecer la población al sector de menores recursos económicos, incluido ahora bajo el concepto de la multiactividad laboral; c) Régimen jurídico de tenencia de la tierra: De las 9 categorías asociadas a la tenencia de la tierra reconocidas por INDAP, los usuarios mayoritariamente se reconocen como propietarios (67%) y arrendatarios (14%). El resto constituido por las categorías de poseedor, usufructuario, mediero, comunero, cesionario, comodatario y ocupante, los cuales juntos conforman el restante 19%; d) Capacidad de Uso Potencial del Suelo: Cuando la capacidad productiva de los suelos que cubren la tierra que se explota en la

---

las Regiones XI, XII y Provincia de Palena en la X Región, en las que puede superar esta superficie” (Ministerio de Hacienda, 2008:6).

agricultura, se mide por categorías o clases de suelos que se van definiendo una a una por restricciones o limitaciones crecientes que dificultan su manejo, desde la Capacidad I hasta la VIII, esta última reservada para los suelos no agrícolas, los terrenos ocupados por los usuarios del PRODESAL, excluida la clase VIII, el 35,6 % de la superficie pertenece a la categoría de suelo arable, y del cual sólo el 7% está bajo riego” (INDAP, 2011e).

Los usuarios del PRODESAL serán atendidos agrupados en los territorios en los que habitan y a través de la conformación de Unidades Operativas, que se definen como “un conjunto de pequeños (as) productores(as) agrícolas y/o campesinos (as) y sus familias del segmento de multiactividad, conformados por un máximo de 100 a 200 miembros y un mínimo de 50 a 60 beneficiarios (as), organizados en un rubro que desarrollan y/o por el sector o localidad, ubicados en un territorio de características homogéneas, geográficamente cercanos (de acuerdo a las realidades de cada región del país) y atendidos por un equipo técnico de carácter permanente” (INDAP, 2009a:15). Los usuarios recibirán prestaciones por un máximo de seis años. Al finalizar cada año el grupo de usuarios que conforma una unidad operativa será evaluada por INDAP, producto de lo cual se decidirá si continuarán en el programa o de acuerdo a los logros y resultados obtenidos son egresados del programa. En condiciones excepcionales, aquella unidad operativa que es conformada por los agricultores más vulnerables podrá permanecer en el programa hasta dos años adicionales luego de cumplido el plazo máximo normal de seis años de atención (INDAP, 2011c).

#### **8.2.2.4. Prestaciones o servicios.**

Las prestaciones del programa PRODESAL se configuran a partir del perfil de los usuarios, de tal forma que se definen tres objetivos de intervención, uno para cada uno de los segmentos de beneficiarios que antes mencionamos. Así tenemos que el objetivo de intervención para este segmento es: “Autoconsumo y subsistencia: desarrollar capacidades para generar productos relacionados con la actividad silvoagropecuaria, asegurando la alimentación de la familia, manteniendo o reproduciendo su sistema de producción, y potenciando la venta de sus excedentes en el mercado”. Para el segundo segmento el propósito es: “Producción de excedentes para la venta: crear condiciones para desarrollar capacidades de gestión productiva y el desarrollo de inversiones, para mejorar sus sistemas productivos, generando con ello ahorro de egresos y mayores excedentes para la venta al mercado.” Finalmente, el fin de la

intervención para el tercer segmento de usuarios es: “Desarrollo de competencias emprendedoras: crear condiciones para que desarrollen capacidades de gestión productiva y empresarial, y adquieran capital de inversión para iniciar o fortalecer pequeños emprendimientos de negocios, articulándose así en forma sostenible a los diferentes mercados” (INDAP, 2011b: 8).

Para lograr estos objetivos de intervención se implementan tres modalidades de atención, una para cada segmento de usuarios. Los usuarios serán ingresados a un tipo de segmento de acuerdo a un diagnóstico de perfil y serán promovidos de un nivel a otro, según una evaluación sobre su disponibilidad de capital humano, social y productivo. En específico, los usuarios del primer y segundo segmento serán egresados de ese segmento cuando alcancen el perfil del segmento siguiente. Las modalidades de atención son las siguientes (INDAP, 2011b: 10):

a) Mejoramiento del sistema productivo: orientado al primer segmento de usuarios. Los objetivos de intervención son “Mejorar sustentablemente la productividad, con el fin de asegurar la alimentación de la familia, la mantención o reproducción del sistema productivo” y “Generar acciones de cooperación que fortalezcan el capital social y la confianza entre el grupo de usuarios.”

b) Promoción y desarrollo de iniciativas de negocios: orientado al segundo segmento de usuarios. Los objetivos de intervención son: “Iniciar negocios individuales y/o asociativos que permitan incubar pequeños emprendimientos económicos que pueden llevarse a cabo a través de mercados locales” y “Desarrollar e incrementar sus habilidades y capacidades personales, interpersonales, organizacionales y emprendedoras.”

c) Fortalecimiento de emprendimiento de negocios: orientado al tercer segmento de usuarios. Los objetivos de intervención son: “Fortalecer los emprendimientos de negocios individuales y/o asociativos, para articularse en forma sustentable a los mercados”; “Aumentar el capital productivo para alcanzar mejores niveles tecnológicos que contribuyan a mejorar su competitividad” y; “Agregar valor a la producción agropecuaria o de actividades conexas, para competir de mejor forma en los mercados.”

Para cumplir con los objetivos señalados, el PRODESAL considera la siguiente oferta programática:

a) Asesorías técnicas: se otorgarán montos para el financiamiento de las asesorías técnicas según la cantidad de los integrantes de la Unidad Operativa atendida. Estos recursos son aportados por el INDAP destinados al financiamiento de los servicios del Equipo Técnico, se utilizan en honorarios y bonos de movilización y son administrados por el municipio. En complemento, el municipio aporta recursos propios que son utilizados en asesorías especializadas, capacitación, talleres y giras técnicas y demostrativas. Se entregan servicios de asistencia técnica básica en cinco ámbitos: técnico-productivo; gestión predial, gestión local, apoyo para el intercambio de experiencias.

b) Inversiones para el Fortalecimiento Productivo (IFP): cofinancia proyectos de inversión que potencien negocios y emprendimientos económicos agropecuarios de agregación de valor, turismo rural y artesanías. Pueden acceder a este beneficio bajo la postulación como fondos concursables y pueden solicitarlos aquellos usuarios cuya Unidad Operativa tenga más de un año de antigüedad participando en el programa. Cubre hasta un 90% del costo total del proyecto.

c) Fondo de Apoyo Inicial (FAI): se destinan recursos en forma individual o grupal que se utilizan para cofinanciar la compra de equipos e insumos agrícolas, forestales y veterinarios destinados a mejorar la calidad de la producción agrícola de los usuarios, lo que incluye un manejo sustentable de los sistemas productivos.

d) Instancias de Participación Ciudadana: para viabilizar la implicación de los usuarios en instancias de planificación, coordinación y evaluación participativa como las Mesas de Coordinación y de Seguimiento y la reunión de evaluación anual, se financian costos asociados a pasajes de viajes, arriendo de dependencias para la realización de actividades y materiales de trabajo.

#### **8.2.2.5. Enfoque metodológico de implementación.**

Para el desarrollo del programa en cada una de las Unidades Operativas se contempla la elaboración junto a los usuarios de tres instrumentos metodológicos (INDAP, 2011b: 9):

a) Diagnóstico: durante el primer año el equipo técnico deberá realizar un diagnóstico consistente en una caracterización socioeconómica de las Unidades Operativas sujeto de atención. En el diagnóstico se define el segmento en el que será incluido cada uno de los usuarios del programa.

b) Plan Estratégico de Mediano Plazo: durante el primer año se elaborará un Plan Estratégico de mediano plazo para cada una de las Unidades Operativas, identificando las estrategias y líneas de acción económico-productivas, además de técnicas, objetivos, resultados, indicadores y actividades para el logro de resultados en beneficio de los distintos tipos de usuarios según los segmentos en que fueron incluidos y que se orientan a reducir las brechas y atender las necesidades específicas identificadas a través del diagnóstico previamente realizado.

c) Plan Operativo Anual: para cada una de las Unidades Operativas, identificando las acciones específicas para cada año, de tal forma de hacer operativo el Plan Estratégico de mediano plazo.

#### **8.2.2.6. Ejecutores.**

Las instancias encargadas de la ejecución del PRODESAL en su operación a nivel local son las siguientes (INDAP, 2011b: 9):

a) INDAP. El Instituto de Desarrollo Agropecuario es la agencia pública dependiente del Ministerio de Agricultura responsable de la conducción técnica del programa, de la gestión, seguimiento y evaluación de su implementación. El INDAP es quien, en particular:

- Administra los recursos presupuestarios asignados al programa. Estos recursos son traspasados vía Convenio de Colaboración de vigencia anual al municipio que opera como gobierno local en las comunas en las que focalice el programa y en donde estén situadas las Unidades Operativas que integran los beneficiarios del programa.

En INDAP operan los siguientes actores para la implementación del PRODESAL:

a.1. Director Regional de INDAP: “Será responsable de: Suscribir los Convenios con o las entidades ejecutoras del Programa; aprobar y adjudicar, mediante Resolución Exenta, los incentivos económicos a dichos Convenios; coordinar el quehacer institucional y la comunicación con los representantes legales de las entidades ejecutoras y las Asociaciones de Municipios rurales en la región (cuando éstas existan) de modo de ejercer la conducción estratégica del Programa y con todas aquellas instituciones que participen de los planes territoriales de desarrollo; Disponer las medidas administrativas para difundir a los interesados (entidades ejecutoras o beneficiarios(as) los concursos asociados al Programa); Proporcionar



los antecedentes complementarios necesarios para la evaluación de las postulaciones, según formato previsto al efecto” (INDAP, 2009a: 2).

a.2. Jefe de Área de INDAP. “Será responsable de: Conducir operativamente el Programa en el territorio en el que le corresponde gestionar y proporcionar los antecedentes complementarios necesarios para la evaluación de las postulaciones, según formato previsto al efecto” (INDAP, 2009a: 2). “También será de su responsabilidad aprobar los informes técnicos y financieros, con sus respectivos respaldos, que den cuenta de los avances, de los gastos de la ejecución del Programa y de los recursos aportados por el Municipio, así como también de los informes de control social y de evaluación y de desempeño de la entidad ejecutora; formar Convenio con el Comité de Control Social. Deberá además, interlocutar con la autoridad y/o contraparte Municipal del Programa, realizar reuniones periódicas con los Equipos Técnicos y representantes de control social, para evaluar avances, detectar dificultades y coordinar acciones de corrección en torno al programa” (INDAP, 2009a: 21).

a.3. Encargado(a) local del Programa: “(...) serán responsables del apoyo y supervisión del Programa (Planificación, ejecución y evaluación), de apoyar la gestión del Equipo Técnico para el acceso a otros instrumentos disponibles para los beneficiarios(as) y de apoyar la participación ciudadana y control social de los integrantes de las Unidades Operativas a su cargo. También será de su responsabilidad revisar las nóminas de los beneficiarios(as) al principio de la temporada y cada vez que se produzcan cambios que impliquen el ingreso de nuevos beneficiarios(as), para verificar el cumplimiento de los requisitos y condiciones solicitadas al jefe de Área, así como también los informes de control social y de evaluación de desempeño de los equipos técnicos establecidos como requisitos de pago. A consecuencia de lo anterior, deberá detectar dificultades, medidas de corrección y comunicarlas a su superior directo” (INDAP, 2009a: 21).

b) Municipio. Es denominada la “Entidad Ejecutora” y por ello, sus tareas en el marco de la implementación del programa son (Departamento de Economía Agraria PUC, 2010: 339-341):

- “Proponer y acordar con INDAP los territorios a intervenir, considerando las condiciones geográficas, naturales, económicas, sociales políticas, étnicas institucionales y culturales de

dichos espacios. Esto al momento de postular a nuevas Unidades Operativa<sup>252</sup> o de refocalizar las Unidades en funcionamiento por egreso de los beneficiarios”.

- “Suscribir un convenio con INDAP y los usuarios para establecer a través de este documento, los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del Programa”.
- “Administrar los recursos financieros aportados por INDAP y los recursos propios, y ejecutar el Programa de acuerdo a las orientaciones estratégicas y técnicas dadas por INDAP, asegurando la disponibilidad oportuna de los recursos de acuerdo a los plazos estipulados en los planes de trabajo de la Unidad Operativa y en el Convenio”.
- “Aportar con recursos monetarios efectivos para cofinanciar el costo total del Programa, los que se destinarán a gastos propios de la ejecución, ya sea para la complementación del bono de servicios básicos o los gastos de operación, para los gastos generales o la contratación de secretaria. El porcentaje de aporte lo establecerá cada Dirección Regional en base a los antecedentes históricos de aporte otorgados por la entidad ejecutora, estableciéndose como piso mínimo un 10% del incentivo entregado por INDAP. El aporte deberá ser autorizado y certificado por el Concejo Municipal. El detalle de estos aportes deberá quedar consignado en el respectivo convenio”.
- “Aportar con infraestructura, equipamiento, horas de otros profesionales, etc., para contribuir al buen funcionamiento del Programa. El detalle de estos aportes, la cantidad y oportunidad en que se harán efectivos, deberá quedar consignado en el respectivo convenio y/o en el Plan de trabajo de la Unidad Operativa”.

---

<sup>252</sup> Serán consideradas admisibles ante INDAP las de las Unidades Operativas realizadas por los municipios que cumplan con los siguientes criterios: “i) demanda de Unidades Operativas con mayor número de clientes; ii) demandas de Unidades Operativas que constituyan la primera postulación respaldada por la municipalidad; iii) demandas de Unidades Operativas cuyos integrantes presentan algún grado de organización; iv) demandas de Unidades Operativas con mayor porcentaje de integrantes participando en el Chile Solidario; v) demandas de Unidades Operativas con mayor porcentaje de integrantes pertenecientes a pueblos indígenas; y vi) demandas que comprometen un mayor porcentaje de cofinanciamiento por parte de la municipalidad. Por su parte, la municipalidad debe estructurar las demandas de las Unidades Operativas considerando lo siguiente: i) nómina de los integrantes y de los grupos con nombre, RUT, firma, entre otras; ii) identificación y tipo de organización a la que pertenecen los grupos que integran la Unidad Operativa; iii) especificación del territorio y localidades a las que pertenecen los grupos; iv) identificación de otras instituciones públicas y/o privadas con las cuales se vinculan o pudieran vincularse las Unidades Operativas; y v) detalle de recursos que compromete la municipalidad” (Ministerio de Hacienda, 2008:11).

- “Conformar y mantener su Unidad Operativa con beneficiarios que cumplan el perfil descrito en las normas técnicas, en concordancia con el acuerdo de focalización establecido previamente con INDAP (en caso de tratarse de Unidades Operativas nuevas)”.
- “Designar un encargado municipal del Programa, quien debe ser un profesional funcionario adscrito al municipio, con poder de resolución. Esta designación deberá ser comunicada por escrito a INDAP. Este profesional será la contraparte técnica del municipio estableciendo una coordinación permanente con INDAP (a nivel regional y de Agencia de Área), el equipo técnico PRODESAL y con los beneficiarios (Control Social) para apoyar la implementación de las actividades planificadas. Además, será quien reciba, gestione y derive al interior del Municipio, la necesidades priorizadas de los beneficiarios del Programa que no pueden ser atendidas por el PRODESAL, coordinando el apoyo técnico que prestarán los demás Departamentos y/o profesionales del municipio al Programa, asegurando así una intervención más integral del PRODESAL en la comuna o gestionando su derivación a otras instancias o instituciones.”
- “Contratar para el Programa, un equipo técnico, que integre al profesional y el técnico, con el perfil y las competencias técnicas establecidas por INDAP, de acuerdo a los requerimientos de apoyo de los beneficiarios, a las particularidades del territorio y a los procedimientos establecidos en las normas técnicas, equipo que deberá mantener en forma permanente para prestar a los beneficiarios los servicios contemplados por el Programa, mientras permanezca como Entidad ejecutora.”
- “Contratar o disponer de una secretaria para apoyar la labor del equipo técnico, a lo menos media jornada de trabajo. Poner a disposición del equipo técnico una oficina amoblada y equipada (computador, impresora, Internet, correo electrónico), de uso exclusivo, en las dependencias municipales. Esta debe contar con materiales de oficina y con los servicios básicos necesarios (teléfono, agua, luz, entre otros) para el adecuado desempeño de sus funciones. Estos aportes deberán quedar consignados en el respectivo convenio”.
- “No asignar responsabilidades y tareas al equipo técnico distintas a las funciones propias del Programa.”

- “Facilitar la asistencia de los equipos técnicos a las capacitaciones convocadas por INDAP, o el apoyo de éstos a la supervisión y evaluación del Programa realizada por INDAP, a través de sus funcionarios, consultores externos u otros que éste determine.”
- “Velar por el cumplimiento de las responsabilidades y funciones del equipo técnico que contrate la entidad ejecutora para atender la Unidad Operativa (...).”
- “Elaborar los informes técnicos e informes financieros requeridos, con sus respectivos respaldos, que den cuenta de los avances, de los gastos de la ejecución del Programa y de los recursos aportados por el municipio.”
- “Mantener actualizados los antecedentes referidos a los beneficiarios que conforman la Unidad Operativa y los cambios que se produzcan en las nóminas de beneficiarios, cuando algunos dejen de participar en el Programa o cuando los beneficiarios egresen a otros Programas.”
- “Mantener actualizados todos los antecedentes de la entidad ejecutora, equipo técnico, contraparte municipal, infraestructura, vehículos y otros definidos en el Sistema, ingresando los nuevos antecedentes cada vez que ocurra un cambio.”
- “Mantener bajo la condición de confidencial toda la información socio-económica, productiva y legal referente a los beneficiarios que atiende y que le corresponde manejar”.
- “Ejecutar las acciones que INDAP determine para el buen funcionamiento, control y posterior evaluación del Programa.”
- “Priorizar, dentro de sus posibilidades, los apoyos para satisfacer las necesidades sociales, de infraestructura, de servicios u otras de los beneficiarios del Programa, identificadas en los procesos de diagnóstico y que no son sujeto de la atención de PRODESAL. Derivándolos a sus respectivos departamentos municipales o a otras instituciones públicas o privadas según correspondan.”
- “Asegurar el apoyo y la coordinación de la Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Departamento de Obras Municipales y Secretaria Municipal, al equipo técnico PRODESAL, las que cumplirán las funciones que se detallan a continuación:

- Canalizar subsidios sociales y servicios básicos prestados por la municipalidad hacia los beneficiarios del Programa y los beneficiarios egresados del Programa y apoyar la articulación con otras instituciones de fomento locales.
- Apoyar la formación y funcionamiento del Comité de Control Social de la Unidad Operativa y otras formas de participación comunitaria campesina, con el fin de mejorar y perfeccionar las actividades del Programa.
- Focalizar fondos de proyectos de inversión concursables provenientes de otras fuentes de financiamiento distintos a INDAP, en los beneficiarios del Programa, en coherencia con las estrategias definidas en los Planes de Mediano Plazo de los grupos que componen la Unidad Operativa.
- Apoyar la formación y formalización de los emprendimientos productivos que surjan al interior de las Unidades Operativas administradas por el Municipio y gestionar los permisos municipales que sean necesarios con este fin.”
- “Facilitar las actividades de supervisión, seguimiento y evaluación, realizada por INDAP o por entes privados contratados para dicho efecto.”
- “Cualquier otra acción relacionada con el Programa que INDAP solicite o recomiende, incluyendo los ajustes que deriven de la modificación de las Normas Técnicas y Procedimientos Operativos.”

Otras labores estipuladas para el municipio como entidad ejecutora son (INDAP, 2011f):

- “Facilitar al INDAP la supervisión, seguimiento y evaluación del programa.”
- “Incorporar y llevar a cabo las observaciones, recomendaciones, requerimientos e instrucciones que le imparta INDAP por escrito, originado de la supervisión de la ejecución del Programa.”
- “Apoyar la formación y funcionamiento de las instancias de Participación Ciudadana con el fin de mejorar y perfeccionar las actividades de intervención.”

c) Equipo Técnico. Es la unidad técnica encargada de ejecutar el programa entregando asistencia técnica a los usuarios integrantes de una Unidad Operativa. Está integrado por profesionales y técnicos del área silvoagropecuaria. El Equipo técnico estará a cargo de un profesional del agro de nivel universitario, quien, como Jefe del Equipo Técnico PRODESAL

tendrá dedicación a tiempo completo y será el responsable del correcto desarrollo del programa ante la Unidad Operativa y el municipio.

d) Unidad Operativa: conformada por un grupo de pequeños productos usuarios o beneficiarios del programa. Las unidades operativas tendrán como organización un Comité de Coordinación, que será el órgano de representación y de dirección y estará constituido por un representante de cada uno de los grupos de clientes que conforman la Unidad Operativa, quienes elegirán al encargado del comité para tener el rol de representación de la Unidad Operativa ante el INDAP, la municipalidad y el equipo técnico.

Aquí concluimos la presentación de los antecedentes generales del programa PRODESAL, que como señalamos, son de utilidad como marco de referencia para el análisis posterior vinculado a las hipótesis de investigación.

### **8.3. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL: la lógica de la situación del sistema de interacción o de acción entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*.**

Para situar nuestro análisis posterior sobre el papel de la rendición de cuentas en el cumplimiento del *agente ejecutor*, ahora perfilaremos la relación de agencia entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, dado que antes señalamos que esta relación de agencia constituye el sistema de interacción o de acción que, puesto en un contexto conformado por los otros actores que integran la relación principal-agente multinivel y constreñido por el marco institucional del PRODESAL, permite comprender y explicar por qué el *agente ejecutor* tiene un desempeño acorde a las expectativas de su agente. Al comenzar esta sección queremos remarcar que, al igual que en la sección anterior, se presentan bastantes contenidos técnicos sobre el programa, que en esta sección son muy importantes porque ilustran sobre las reglas del juego que operaron en los procedimientos de implementación del programa en su etapa pre y postcontractual. En todo caso, estos antecedentes, que fueron recopilados a través de la revisión de documentos, además de ser expuestos y brevemente descritos, son analizados en base al enfoque teórico que utilizamos y atendiendo a los objetivos de la tesis.

Dicho estos, lo que podemos establecer en principio es que el *principal gerente*, como encargado municipal del programa, es quien debe supervisar ex-post el cumplimiento de los compromisos del *agente ejecutor* como Jefe del Equipo Técnico PRODESAL. Pero ¿por qué el *principal gerente* tiene esta tarea? Por una configuración de relaciones de autoridad y, por

ello, de cesión de derechos y de control sobre acciones que conformó la relación principal-agente multinivel en los niveles superiores, específicamente la supervisión que hace INDAP al municipio como entidad ejecutora y la relación de agencia 2 en la que el político electo como representante de la entidad ejecutora delega, como principal 2 en el encargado municipal del programa, en el agente 3, en quién recae el peso de la tarea de la adecuada implementación del programa por la entidad ejecutora.

Por su parte, el *agente ejecutor* al ser contratado debe asumir compromisos asociados a su cargo como Jefe del Equipo Técnico PRODESAL y del cumplimiento de sus compromisos no sólo depende su condición contractual, sino además, en general, el cumplimiento de deberes de todos los principales en forma ascendente en la relación de agencia multinivel y en particular, los beneficios del primer principal que son los ciudadanos, es decir, los agricultores como usuarios. A continuación, a partir de los antecedentes generales del PRODESAL, realizaremos una descripción de la relación principal-agente multinivel referida a su implementación.

En primer lugar, a los usuarios del programa, es decir, los pequeños productores agrícolas que conforman las Unidades Operativas, son el primer principal. Se trata de los ciudadanos como beneficiarios de un programa de la política pública implementada por el gobierno para generar bienestar social. Desde un punto normativo, de representación política, como hemos señalados antes, existe una relación principal-agente entre los usuarios-ciudadanos como principal y un agente, un político. Pero ¿quién es el político como agente que debe ser responsable ante su principal y debe ser representativo buscando atender el mejor interés de su principal? En la lógica del PRODESAL tenemos dos alternativas. Una es considerar al presidente de la república como el político y responsable ante la ciudadanía. Esto supone que el ciudadano delega en el presidente de la república la tarea de generar bienestar y este a su vez, como principal, delega esta tarea en su agente, que es el Ministro de Agricultura, quien por su parte, delega en Director Nacional de INDAP<sup>253</sup> y este

---

<sup>253</sup> “Quien será responsable de: Operativizar las estrategias nacionales, para la producción del Programa; resolver las dudas técnicas y de interpretación que se verifiquen a nivel nacional y regional en la difusión del programa; desarrollar el instrumento; aportar antecedentes técnicos y orientaciones para la elaboración del presupuesto operativo institucional, tanto regional como central; planificar, organizar e implementar actividades de coordinación con los distintos actores involucrados en el Programa, para mejorar su operación; conducir el proceso permanente de mejoramiento de calidad de la Programa; liderar el equipo de trabajo que constata el cumplimiento de las condiciones de admisibilidad y evalúa las postulaciones de las Entidades Ejecutoras del

lo hace en el Jefe de la División de Fomento<sup>254</sup> y este en el Director Regional de INDAP y finalmente éste delega en el Jefe de Área de INDAP.

No obstante, de acuerdo al diseño del programa, en la comuna en la que se implementa el PRODESAL, el INDAP celebra un convenio con el municipio según el cual no delega en nivel jerárquico inferior, sino que traspasa la responsabilidad de ejecución del programa al municipio. Los municipios son entidades públicas descentralizadas, es decir, tienen personalidad jurídica y presupuesto propio y por esta razón, son autónomas respecto al gobierno nacional. Se trata pues, de una relación de cooperación y coordinación y no de una relación de subordinación jerárquica del municipio ante las agencias gubernamentales como el INDAP. De hecho, de acuerdo a los propósitos declarados por el INDAP para la implementación del PRODESAL se señala la relevancia de contar con la cooperación actores que al igual que ésta agencia pública, están mandatos para la promoción del desarrollo económico local.

La colaboración con el municipio se orienta a “Construir alianzas estratégicas y articulación de compromisos con otros actores institucionales y programas o servicios sociales, involucrados en satisfacer los requerimientos de la pobreza rural. INDAP establece alianzas estratégicas con las municipalidades, cuya responsabilidad en el espacio local les permite operar el programa y potenciarlo, articulando otras acciones implementadas por la propia municipalidad, como es la ampliación de la cobertura de subsidios sociales y por otras instituciones de fomento, que apoyan el desarrollo de actividades económicas no agrícolas, complementando de esta forma el rol de INDAP” (INDAP, 2011f).

En este marco, el INDAP encarga el buen uso de los recursos del PRODESAL al municipio a través del Convenio de Cooperación<sup>255</sup> y desde ese punto de vista, el municipio es

---

Programa, cuando se implementa un Concurso Nacional y de administrar la web de PRODESAL, a nivel nacional; ser contraparte técnica para el diseño, desarrollo e implementación del Sistema de Gestión de Información del Programa” (INDAP, 2009a: 2).

<sup>254</sup> “Será responsable de: Conducir técnica y estratégicamente el Programa; proporcionar en todos los niveles de la institución, las instrucciones necesarias para que los procesos establecidos en el Programa se gestionen en forma controlada, asegurando su homogeneidad y procurando la obtención de resultados; programar y asegurar los recursos para la ejecución del Programa, los cuales serán traspasados a las Direcciones Regionales para su financiamiento; disponer de las medidas administrativas para realizar la evaluación de los resultados y del impacto del Programa; adoptar las medidas administrativas y técnicas necesarias para recepcionar vía correo electrónico las postulaciones de los Municipios al Concurso que se realice; designar, cuando corresponda, un equipo de trabajo para cumplan las condiciones de admisibilidad y evaluar las postulaciones de las entidades ejecutoras del Programa; comunicar el proceso y resultados finales del concurso” (INDAP, 2009a: 2).



un agente del INDAP. De hecho, uno de las tareas del municipio es solicitar al INDAP que el programa sea implementado para las Unidades Operativas de la Comuna que como gobierno local administra. Si la solicitud es aceptada, el INDAP transfiere recursos al municipio para financiar la entrega de las prestaciones de la oferta programática del PRODESAL en cada una de las Unidades Operativas de la Comuna. Si bien el ciclo completo de implementación del PRODESAL es plurianual y los convenios de implementación tienen una duración de un año, INDAP requiere, por mandato de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), del Ministerio de Hacienda (quien en primera instancia transfiere los recursos para financiar el programa al Ministerio de Agricultura), realizar una evaluación anual del desempeño del municipio como entidad ejecutora del PRODESAL en su comuna.

Dado que el INDAP formaliza un convenio con el municipio por cada una de las unidades operativas seleccionadas y que cuentan con financiamiento<sup>256</sup>, la continuidad del programa en cada Unidad Operativa una vez finalizado un año de implementación depende del cumplimiento de los compromisos establecidos por el municipio en los respectivos convenios celebrados. Específicamente, entre los requisitos de permanencia de un municipio como ejecutor del PRODESAL en su comuna están: “Tener una evaluación de desempeño positiva de la gestión de la(s) Unidad(es) Operativa(s) administrada(s) por la entidad ejecutora durante cada temporada, la que será realizada por INDAP. Dicha evaluación considera lo siguiente: a. Cumplimiento de las responsabilidades establecidas en las normas técnicas del programa (Anexo 5); b. Cumplimiento satisfactorio de los compromisos y plazos establecidos en los convenios firmados por los Directores Regionales de INDAP y los representantes de las Entidades Ejecutoras (dentro de los compromisos se encuentran los informes técnicos y financieros y sus respectivos respaldos); c. Pago oportuno y cumplimiento de las condiciones contractuales del equipo técnico PRODESAL; d. Mantenimiento o mejora en el tiempo de los

---

<sup>255</sup> “A través de este instrumento, se establecen los derechos, obligaciones y compromisos de las partes. En particular indica el monto del subsidio aportado por INDAP y los aportes financieros, materiales y/o humanos comprometidos por la municipalidad, así como los eventuales aportes de terceros. También se incorporan los requisitos y el calendario para la entrega de los recursos de INDAP y los estándares de calidad del servicio definidos por las Direcciones Regionales. El Director Regional de INDAP debe emitir una Resolución consignando el municipio, territorio, beneficiarios, montos de incentivos aprobados y asignaciones presupuestarias involucradas. Una vez que esté totalmente tramitada la Resolución que aprueba el convenio y considerando los requisitos y el calendario indicado en el mismo, INDAP entrega los recursos a la municipalidad” (Departamento de Economía Agraria PUC, 2010:57).

<sup>256</sup> Un municipio puede tener a su cargo un máximo de cuatro Unidades Operativas.

aportes efectivos que realiza al Programa. Mantener el equipo técnico, que integre profesionales y técnicos que presten servicio permanente, con el perfil y las competencias establecidas por INDAP, de acuerdo a las particularidades del territorio comunal. O remplazarlo en caso de evaluación de desempeño negativa, de acuerdo a los procedimientos establecidos por la institución anualmente o en la temporada” (Departamento de Economía Agraria PUC, 2010:14).

Para informar sobre su desempeño y someterse a evaluación ante el INDAP, el municipio debe elaborar un informe técnico y financiero en el que den a conocer las actividades realizadas y los resultados obtenidos los que deben ser contrastados con los logros planificados en el Plan Operativo Anual a fin de reducir las brechas identificadas en la fase de diagnóstico y cumplir con los objetivos estipulados en el Plan Estratégico de Mediano Plazo. En complemento a los informes técnicos, en los informes financieros se detallan los gastos realizados en cada Unidad Operativa, los que deben corresponder a las acciones estipuladas en el Plan Operativo y al ítem presupuestario definido en éste.

En el informe técnico se debe informar y justificar tanto las acciones planificadas y no realizadas como las realizadas y no planificadas. En esta misma lógica, en el informe de avance financiero se debe indicar los recursos asignados que no fueron ocupados y además se debe realizar una propuesta de reasignación presupuestaria. Los informes emitidos por el municipio son revisados por el Jefe de Área INDAP y si la evaluación de este informe es positiva, INDAP informa al municipio como Entidad Ejecutora que se dará continuidad del PRODESAL en la Unidades Operativas de la comuna (Departamento de Economía Agraria PUC, 2010).

Como vemos, según estos antecedentes, existe una relación de agencia entre el INDAP y el municipio en cuyo marco el segundo debe rendir cuentas ante el primero. Se trata según la tipología de formas de *accountability*, de la *accountability* vertical interna antes descrita. En este tipo de control, las agencias públicas entregan información sobre su gestión a niveles superiores de la burocracia pública. En nuestro caso, no hay una relación administrativamente jerárquica entre INDAP y el Municipio, pero si una relación de colaboración y de responsabilidad del segundo con el primero, responsabilidad que, como señalamos, está establecida en el convenio que firman ambas agencias públicas, lo que supone una relación de autoridad. En este tipo de *accountability* las agencias públicas dan justificaciones por sus

acciones y resultados y además deben someterse a sanciones que están contempladas en diseño institucional contractual, por esa razón, la rendición de cuentas que realiza el agente es vinculante. En efecto, la rendición de cuentas que debe realizar el municipio ante el INDAP es vinculante porque implica el nivel informativo, el explicativo y el exigitivo y gracias a este último nivel, el municipio como agente es responsable como agente.

Respecto al nivel informativo y explicativo, tenemos que sobre las obligaciones del municipio establecidas en el Convenio de Colaboración con INDAP se indica: “La presente Renovación de Convenio entrará en vigencia a partir del acto administrativo que la aprueba, sin perjuicio que en dicho acto y cumpliendo con los requisitos del artículo 52 de la Ley 19.880 sobre Bases de Procedimientos se otorgue una vigencia retroactiva a la fecha de suscripción de la presente renovación, y tendrá vigencia anual hasta el 30 de abril de 2013. Al término de este período, la Municipalidad deberá entregar un Informe Financiero Final del año o temporada agrícola con sus respectivos gastos efectuados, firmado por el Alcalde o por quien tenga delegada esta función, en conformidad con la Resolución N° 759 de la Contraloría General de la República del año 2003, que fija Normas de Procedimiento sobre Rendición de Cuentas. Además, deberá entregar un Informe Técnico Final de todas las actividades realizadas y de los resultados logrados durante el año o temporada” (INDAP, 2012a: 5).

En complemento, en relación al nivel exigitivo que permite que el agente sea responsable porque debe someterse a sanción de no cumplir a satisfacción con las obligaciones contractuales con su principal, podemos señalar que este nivel de la rendición de cuentas es contemplado en el diseño institucional que regula la relación de colaboración entre las dos agencias públicas. El convenio de colaboración entre el municipio e INDAP hace referencia a las sanciones a las que debe someterse el municipio como agente, que en específico se refiere a que de no tener un buen desempeño, el convenio de colaboración gracias al cual recibe recursos del INDAP para que sean atendidos a través del programa PRODESAL los usuarios de la Unidad Operativa de su comuna será finiquitado. Además de someterse a sanción, el municipio como Entidad Ejecutora debe someterse previamente a supervisión. Para evaluar adecuadamente la información entregada por el municipio sobre su desempeño, la Dirección Regional del INDAP y la jefatura de Área de INDAP realizarán una monitorización de la calidad de la atención entregada a los usuarios de una Unidad Operativa determinada por el municipio. “La supervisión se realizará de acuerdo a los procedimientos que la Institución

establezca para tales efectos y será obligación de los(as) beneficiarios (as) y entidades ejecutoras someterse y participar activamente del proceso, que para estos efectos defina INDAP. Para efectos del seguimiento INDAP realizará el seguimiento y evaluación de desempeño tanto de la Entidad Ejecutora como del Equipo Técnico, al que por Normativa estos deberá someterse cuando INDAP lo estime conveniente” (INDAP, 2009a: 42).

Hasta aquí hemos visto que el municipio es la agencia pública encargada, como Entidad Ejecutora, de la implementación de la implementación del PRODESAL en la comuna en la que se encuentran las Unidades Operativas focalizadas por el programa. Como señalamos, una municipalidad es una corporación de derecho público y por ello, es administrativamente descentralizada, es decir, que dispone de patrimonio y personalidad jurídica propia. No es una entidad desconcentrada que administrativamente depende de una entidad superior de la burocracia como es el caso del INDAP regional del INDAP nacional. Por esta razón, la municipalidad, como gobierno local, tiene autonomía administrativa y esta autonomía permite considerar que en la implementación del PRODESAL opera en sí misma como una organización burocrática dirigida por un principal, que es un actor político. Pero ¿cuál es el político que como primer principal en el municipio como jerarquía burocrática es en este rol agente del ciudadano? Este agente que debe ser representativo es el alcalde como responsable del gobierno local de la comuna, que fue electo y sus electores delegaron en él la tarea de representar sus intereses.

El arreglo institucional formal que establece la responsabilidad del municipio y del alcalde en particular, como representante legal del municipio y además, como responsable político del gobierno local en la implementación del programa PRODESAL es, como se ha señalado, el convenio de colaboración entre el municipio y el INDAP. Una ilustración al respecto es el “Carta Anexa N°2 modificatoria del convenio para la continuidad de ejecución del Programa de Desarrollo Local “PRODESAL” INDAP-Municipalidad de Cunco. Unidades Operativas: El Valle. En Temuco, a 3 de mayo de 2010, entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario, representado por el (la) Director (a) Regional, Sr(a) ADMI (...), en adelante INDAP, y la Municipalidad de Cunco (...), representada por el(a) Alcalde(sa), Sr(a), PRMG (...), en adelante la Municipalidad (...). CONSIDERANDO: (...) Que, la Municipalidad de Cunco tiene dentro de sus objetivos participar en el desarrollo y progreso de la de ayudar a la población rural de la comuna aportando recursos municipales (...) La Municipalidad de

CUNCO aportará para la temporada 2010-2011 la suma de \$ 8.320.000” (INDAP, 2010b: 2-3).

Tenemos hasta aquí la primera relación principal-agente compuesta por el político electo y el ciudadano, que es la clásica relación principal-agente integrada desde la óptica de la representación política. En nuestro caso, esta relación se sitúa en la implementación de un programa de política pública: el primer principal, el ciudadano, es el usuario del programa que integra una Unidad Operativa en una comuna determinada y su agente es el alcalde de esa comuna, el político electo, que es el representante legal de la municipalidad como organización encargada de implementar el programa y además, es el responsable político ante la ciudadanía respecto a la implementación del programa. Como responsable político el alcalde no ejecuta directamente políticas si no que delega esta tarea y específicamente, para llevar cabo con éxito el desarrollo del PRODESAL en favor de los pequeños campesinos integrantes de una Unidad Operativa, el alcalde delega, como principal, tareas al interior de la burocracia municipal.

Esta delegación está definida de acuerdo a las responsabilidades que asume el municipio como Ejecutora y en este marco debe “Designar un(a) Encargado(a) Municipal del Programa, quien debe ser un(a) profesional funcionario adscrito(a) al municipio, con poder de resolución. Esta designación deberá ser comunicada por escrito a INDAP. Este(a) profesional será la contraparte técnica del municipio estableciendo una coordinación permanente con el INDAP (a nivel regional y de Agencia de Área), el equipo técnico PRODESAL y con los (as) beneficiarios(as) (Control Social) para apoyar la implementación de las actividades planificadas. Además, será quien reciba, gestione y derive, al interior del Municipio, las necesidades priorizadas de los beneficiarios(as) del Programa que no pueden ser atendidas por el PRODESAL, coordinando el apoyo técnico que presentarán los demás Departamentos y/o profesionales del municipio al Programa, asegurando así una intervención más integral del PRODESAL en la comuna gestionando su derivación a otras instancias o instituciones” (INDAP, 2009a: 22)<sup>257</sup>.

---

<sup>257</sup> La disponibilidad del equipo municipal para colaborar con el encargado municipal PRODESAL queda establecida en el Convenio de Colaboración que firma el municipio con el INDAP. Este convenio indica que el municipio se compromete asignar funcionarios municipales que tengan como una de sus tareas la coordinación técnica para la adecuada implementación del PRODESAL en la Unidad Operativa. En específico, uno de los compromisos del municipio ante el INDAP, es, como antes se indicó: “Asegurar el apoyo y la coordinación de la

Entonces, la segunda relación principal-agente es la del alcalde con el Encargado Municipal del Programa. La tercera relación de agencia, que opera como una relación de jefatura y supervisión es la que se produce entre el Encargado Municipal del Programa y el antes mencionado Equipo Técnico (o Equipo Técnico PRODESAL) encargado de la ejecución del Programa para una Unidad Operativa, es decir, entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*. Las bases técnicas del Programa estipulan que la dependencia contractual del Equipo Técnico es con el municipio: “La calidad jurídica en que se contrate a dichos profesionales y la contratación del servicio será de responsabilidad de la Entidad Ejecutora. De tal forma que no existirá relación alguna de los profesionales contratados con el INDAP” (INDAP, 2011c:12).

Queda establecido así que el Equipo Técnico es contractualmente agente del municipio y administrativamente lo es del Encargado Municipal del Programa: “El equipo técnico dependerá directamente del encargado(a) municipal del Programa, con quien deberá establecer una coordinación permanente y fluida” (INDAP, 2009a: 31). El Equipo Técnico es, como antes comentamos, la unidad técnica formada por “un profesional de nivel universitario, del ámbito silvoagropecuario y uno o más técnicos del ámbito agropecuario, constituyendo el equipo técnico que entregará a los(as) beneficiarios(as) los servicios contemplados en el programa” (INDAP, 2009a:15).

En síntesis, en torno a las relaciones de agencia principal-agente multinivel, podemos señalar, centrandó la atención en la implementación del PRODESAL a cargo de la municipalidad como Entidad Ejecutora, que tenemos tres relaciones de agencia. Una entre el ciudadano usuario del PRODESAL que como primer principal, delega la representación de sus intereses en el alcalde, quien es el primer agente. Este alcalde, a su vez, para dar cuenta de los intereses de su principal, del pequeño agricultor beneficiario del INDAP, y además, para cumplir con su compromiso contraído como representante legal del municipio ante el INDAP, ahora como segundo principal, delega la tarea en el Encargado Municipal del Programa, el segundo agente de la cadena de delegaciones, por lo que estos dos actores integran la segunda relación principal-agente.

---

Secretaría Comunal de Planificación (SECPLAC), Dirección de Desarrollo Comunitario (DIDECO), Departamento de Obras Municipales y Secretaría Municipal, al equipo técnico PRODESAL” (Departamento de Economía Agraria PUC, 2010: 339-341).

Finalmente, el Encargado Municipal del Programa integra la tercera relación de agencia con el Equipo Técnico PRODESAL. En este caso, como veremos a continuación, el Encargado Municipal del Programa no es quien formalmente delega en el Equipo Técnico porque este acto lo realiza el alcalde, quien firma el contrato de servicios con el Equipo Técnico, pero es el Encargado Municipal del Programa quien opera, por delegación del alcalde, como principal del Equipo Técnico, porque debe monitorear su gestión y éste, depende administrativamente de él.

El *agente ejecutor* es el último agente de la cadena de delegaciones. Es quien se vincula directamente con el primer principal, con el ciudadano usuario del PRODESAL, y por ello, de su desempeño depende, por una parte, el bienestar del ciudadano, y por otra, que el segundo y el tercer principal cumplan con sus tareas en el marco del programa. Por esta razón, es crítico para el funcionamiento del programa PRODESAL el buen funcionamiento no sólo del *agente ejecutor* si no de la relación de agencia entre éste y su *principal gerente*, quien, a su vez, tiene el interés de cumplir con su tarea porque de ello depende que su principal, el político electo, que como alcalde es el representante de la entidad ejecutora, cumpla ante el INDAP y ante los beneficiarios del PRODESAL, que son su principal. Así, la acción del *principal gerente* en el sistema de interacción o de acción que conforma junto al *agente ejecutor* al interior de la burocracia municipal, se explica por sus intereses, por los derechos que ha cedido sobre el control de sus acciones y por los recursos que controla, en estos caso, el derecho a controlar la acciones del *agente ejecutor*.

Estos factores si sitúan en torno a los otros actores de la relación principal-agente multinivel y a las reglas que definen su operación. Efectivamente, esto es evidente al recordar, de acuerdo a los antecedentes presentados, los compromisos que asume el alcalde, es decir, el político electo, en nombre del municipio al formalizar el convenio de cooperación con el INDAP en el cual se establecen “los derechos y obligaciones de las partes en la ejecución del Programa” en cuyo marco, la obligación vinculante fundamental de la entidad ejecutora y ante la cual debe rendir cuentas al INDAP es “ejecutar el Programa de acuerdo a las orientaciones estratégicas y técnicas dadas por INDAP”, para lo cual esencialmente debe “Velar por el cumplimiento de las responsabilidades y funciones del equipo técnico que contrate la entidad ejecutora para atender la Unidad Operativa (...)”.

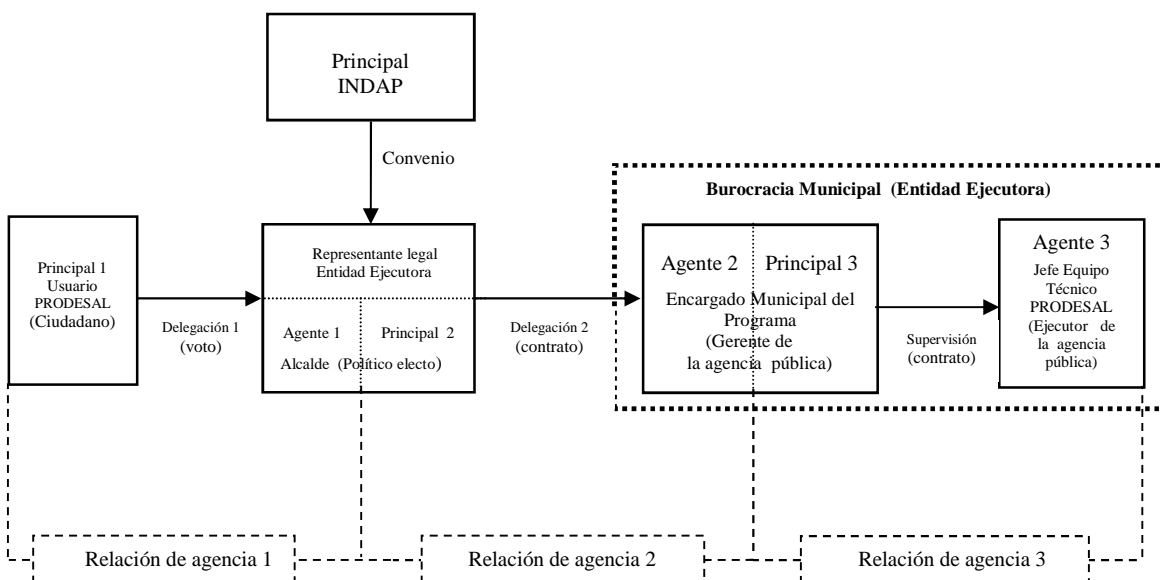
Esto es, entonces, responsabilidad del *principal gerente*, quien debe “Ejecutar las acciones que INDAP determine para el buen funcionamiento, control y posterior evaluación del Programa.” Por esta razón, debe participar en tareas como “Elaborar los informes técnicos e informes financieros requeridos, con sus respectivos respaldos, que den cuenta de los avances, de los gastos de la ejecución del Programa y de los recursos aportados por el municipio” y “Apoyar la formación y formalización de los emprendimientos productivos que surjan al interior de las Unidades Operativas administradas por el Municipio y gestionar los permisos municipales que sean necesarios con este fin.”

Dado que es del interés del encargado municipal del programa como *principal gerente* cumplir con las obligaciones y tareas señaladas, hace uso de los derechos que tiene: “El equipo técnico dependerá directamente del encargado(a) municipal del Programa, con quien deberá establecer una coordinación permanente y fluida” porque su cumplimiento depende del cumplimiento de los compromisos del *agente ejecutor*, los que serán identificados en la siguiente sección, gracias a lo cual se dispondrá de una visión completa de la lógica de la situación del sistema de interacción o de acción en torno a cuya dinámica buscamos contrastar la hipótesis que señala que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando rinde cuentas.

Lo hasta aquí dicho se representa en la siguiente figura:



Figura 17. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL



Fuente: elaboración propia

En un sentido más general, en este punto también señalamos que ya contamos con la descripción de la relación principal-agente multinivel que implementa el programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle de la Comuna de Cunco. Además, hemos identificado el marco institucional general, es decir, las reglas del juego que prescriben el funcionamiento del programa y que por lo tanto, definen los sistemas de autoridad, los recursos que intercambian y que interesan a los actores, sus deberes y derechos, y por ello, en un sentido más general, el marco institucional configura la estructura de oportunidades de los principales y agentes, por lo cual incide en sus decisiones y acciones.

#### 8.4. Rendición de cuentas y cumplimiento de compromisos del Jefe del Equipo Técnico PRODESAL como agente ejecutor.

De acuerdo a lo señalado, el análisis sobre el cumplimiento del Jefe del Equipo Técnico PRODESAL como agente ejecutor se sitúa, primero, en el sistema de interacción o de acción que integra junto al encargado municipal del programa, que es su principal y segundo, en un contexto compuesto por los otros integrantes de la relación principal-agente multinivel y por el reglas formales referidas al funcionamiento del programa. En este marco, entonces,

contrastaremos la hipótesis recién señalada, para lo cual centraremos la atención en la lógica del *mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles* (figura 14).

Respecto a este mecanismo lo fundamental es que hay una acción de cumplimiento de compromisos en el marco de una rendición de cuentas. Por esta razón, para comprender mejor por qué el agente cumple sus compromisos, hay que tener antecedentes sobre cuál fue el contexto en el cual estos fueron asumidos y para la revisión de ese contexto debemos remitirnos a la etapa precontractual en la cual se seleccionó y luego delegó tareas en el agente. Entonces, comenzaremos analizando cómo opera en el caso estudiado el *mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social*. Recordemos que en torno a este mecanismo (figura 8) se propone que el *agente ejecutor* envía una señal sobre sus credenciales y la información sobre estas credenciales forma en el *principal gerente* la creencia de que aquel tiene la reputación de confiable y por eso confía en él y lo contrata.

#### **8.4.1. Depósito de confianza, delegación y compromisos del agente ejecutor.**

En primer lugar, señalamos que el caso que estudiamos se refiere, como antes mencionamos, a la implementación del programa PRODESAL en la comuna de Cunco, ubicada al sur de Chile, en la región de La Araucanía (ver anexo 3). En esa comuna la Municipalidad presentó durante 2006 una solicitud a INDAP para que a través del programa PRODESAL se entregue beneficios agricultores agrupados en la Unidad Operativa PRODESAL El Valle<sup>258</sup>.

---

<sup>258</sup> Como antes se indicó en los antecedentes generales sobre el programa PRODESAL, una Unidad Operativa es una unidad administrativa definida como beneficiaria del PRODESAL y que es integrada por un mínimo de 50 y un máximo de 200 agricultores que habitan determinados territorios y que realizan determinadas actividades productivas. En el caso de la Unidad Operativa El Valle, todos sus integrantes desarrollan como actividad económica la agricultura y/o ganadería y más del 80% de ellos pertenecen a la etnia mapuche. Algunos datos sobre la caracterización socioeconómica de la población de la Comuna de Cunco son los siguientes. Según el IDER (2014), el nivel de bienestar de los habitantes de Cunco es insuficiente para satisfacer sus necesidades básicas: el 3.8% de la población vive en condiciones de pobreza extrema o indigencia (ingreso mensual hasta \$36.049 pesos chilenos -línea de indigencia-, aproximadamente 47 euros), el 27.6% de la población es pobre no indigente (ingreso mensual hasta 72.098 pesos chilenos -línea de pobreza-, aproximadamente 94 euros) y el 68.6% es no pobre. Según el PNUD (2000), el Índice de Desarrollo Humano de la Comuna de Cunco calculado al año 2000 era 0.658, lo que la ubicaba en el lugar 232 en un ranking que incluyó a 333 comunas del país. De acuerdo al IDER (2014), el Índice de Desarrollo Humano de población Mapuche en la Comuna de Cunco para el año 2013 era 0.684, ocupando el lugar 18 entre 30 comunas de la Región de La Araucanía. En relación a los niveles de educación en la comuna de Cunco, se pueden indicar que 20.2% de las personas no tiene educación formal, un 31.8% posee educación básica incompleta, un 15.3% tiene educación básica completa (ciclo inicial de ocho años de estudio). Respecto la disponibilidad de servicios sanidad o salud, el 84.4% recibe prestaciones del Fondo Nacional de Salud (FONASA) y dentro de ese grupo, un 93.6% están incluidos en los niveles A y B, que son aquellos que entregan atención gratuita, considerando el nivel de ingresos monetarios de sus usuarios.

Esta unidad operativa comenzó a funcionar como beneficiaria del programa a comienzos del año 2007 y quedó integrada por 120 agricultores de los sectores rurales de Huerere (Grupo Huerere Bajo, 27 familias), Quiñenchique-Huechelefun (grupo Quiñenchique, 16 familias), Quechurehue (grupo Loncoche-quechurehue, 12 familias), Traumaco (grupo Traumaco Catrilaf, 18 familias), Rucapillan (grupo Rucapillan, 15 familias), Los Juanes-San Bartolo (grupo Los Juanes-San Bartolo, 10 familias), Faja 12.000 (grupo Trompulo Faja 12.000, 12 familias) y Faja 16.000 (grupo Polulco Faja 16.000, 10 familias) (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2008). (Ver ubicación geográfica de estos sectores rurales en el anexo 3).

Luego de seleccionada y constituida la unidad operativa, esta debe ser atendida por un Equipo Técnico PRODESAL, que, como se señaló, está constituido por un equipo de especialistas en temas agrícolas<sup>259</sup> en el que participan técnicos (que realizan acciones operativas vinculadas a las prestaciones del programa) y un profesional que dirige el Equipo Técnico PRODESAL y que tiene el cargo de Jefe del Equipo Técnico PRODESAL, quien, para nuestro análisis, es el *agente ejecutor*. Debido a que el municipio es el encargado de la adecuada ejecución del PRODESAL, una de sus funciones en este marco es, posterior al convenio de colaboración con el INDAP, la selección y contratación del Jefe del Equipo Técnico.

---

En relación a los ingresos percibidos, en primer lugar, sobre la vía de acceso a ingresos monetarios, señalamos que durante 2011, un 35.3% de la población percibió ingresos de forma autónoma (sin subsidios monetarios del Estado). El promedio de monto de subsidio monetario estatal recibido por persona era de \$ 33.577 pesos chilenos (aproximadamente 44 euros). El ingreso medio de las personas ocupadas era de \$ 209.099 pesos chilenos (alrededor de 272 euros). Sobre la participación de la fuerza de trabajo en la población comunal, es decir, las personas que trabajan o que quieren trabajar respecto al total de población de la comuna, los datos indican que ésta era de un 47.3%. La tasa de ocupación laboral en la comuna era, en 2011, de un 8.6% (comparada con 12.2% en la Región de La Araucanía y un 7.8% en Chile). Respecto a la ocupación de la población en sectores de la economía comunal, específicamente en relación a la distribución de ocupados en la comuna según sectores económicos, destaca que un 23.8% se ocupa en el sector de administración pública y defensa, un 18.7% en industria manufacturera y un 16.3% en agricultura, ganadería, caza y silvicultura. Sobre el nivel educacional de la fuerza de trabajo, en 2011, un 28.3% tenía educación básica completa (ciclo básico de ocho años de estudio), un 25.3% contaba con educación básica incompleta, un 17.7% con educación media incompleta y un 15.2% tenía educación media completa (ciclo medio de cuatro años de estudio). En relación a las condiciones de habitabilidad de la población, en cuanto a la tenencia de vivienda propia, un 71.2% es propietario y no lo es 28.8% de la población y sobre la calidad del estado de la vivienda, los datos indican que un 42.1% de las viviendas estaba en buenas condiciones, un 37.3% en condiciones aceptables y un 20.6% en malas condiciones (IDER, 2014). Las condiciones de hacinamiento son desfavorables porque el porcentaje de la población con hacinamiento crítico era para 2013, de 1.6% y en condiciones de hacinamiento medio estaba el 17.1% de la población. En relación a la protección laboral de la población, un 16.7% de la población mayor de 20 años tiene seguro de cesantía en el año 2013 (Ministerio de Desarrollo Social, 2014).

<sup>259</sup> El número de integrantes del Equipo Técnico dependerá de la cantidad de usuarios que tenga la Unidad Operativa que será atendida.

El Jefe del Equipo Técnico PRODESAL del caso estudiado, es decir, el *agente ejecutor*, inició sus labores en la Unidad Operativa El Valle en remplazo del primer profesional que desempeñó el cargo. En sus palabras:

J.M. (AE)<sup>260</sup>: “Formalmente, bueno acá la municipalidad actualmente tiene tres unidades operativas. La del Valle se constituyó formalmente con la firma del convenio que firma el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP con el Municipio de Cunco. El convenio para el caso de esta unidad operativa se hizo en Diciembre del año 2006, en esa fecha se firmó el convenio y de ahí comenzó la ejecución del programa (...) entonces aquí, la unidad operativa que partió, El Valle, en diciembre de 2006 con dos colegas que ya no están, trabajaron esa primera temporada y después en el mes de agosto de 2007, la colega que era jefe técnico renunció, se fue a la empresa privada y se llamó a concurso, se llamó a concurso público que tiene que publicarse en un diario de circulación regional, obviamente tiene que haber un acuerdo entre la municipalidad e INDAP y se llama a concurso público. Eso se concursó y para eso existe una pauta de evaluación que la define INDAP que se aplica para seleccionar al profesional o al técnico. Después de eso se arma una comisión, que en este caso...yo acá entre a trabajar en octubre de 2007, estuvo la unidad operativa como dos meses con el puro técnico, ya porque costó por temas administrativos y de tiempo que hacen que los procesos sean lentos.”

Aquí el *agente ejecutor*, además de hacer referencia a la fecha de inicio de su trabajo como Jefe del Equipo Técnico en la Unidad Operativa PRODESAL El Valle, comenta el proceso ocurrido en la etapa precontractual a través de la cual fue seleccionado como agente. Todo el procedimiento de selección y contratación del Jefe del Equipo Técnico PRODESAL está normado y estandarizado y contempla un llamado a concurso (oposición) público, por el cual los interesados deben presentar sus antecedentes, los que son evaluados por una comisión que selecciona una terna con los mejores candidatos, los que luego son entrevistados y, producto de las evaluaciones realizadas, se elige el mejor candidato, el que finalmente es

---

<sup>260</sup> De aquí en adelante se presentan citas textuales extraídas desde las entrevistas realizadas. Cada cita va precedida de un código que identifica al entrevistado. Tal como se indicó en la sección sobre la metodología de la investigación, por razones de privacidad se resguarda la identidad de los participantes de la entrevista (al respecto, ver también, anexo 1.3. sobre consentimiento informado). Los códigos utilizados son dos: para L.D., que es el encargado (contraparte) municipal del Programa PRODESAL y que en nuestro esquema teórico es el *principal-gerente*, utilizamos el código L.D. (PG) y para J.M., que es Jefe del Equipo Técnico Comunal PRODESAL de la Unidad Operativa El Valle, y que denominamos *agente-ejecutor*, utilizamos el código L.D. (PG). Sobre la identificación de los entrevistados, los códigos utilizados y otros antecedentes de las entrevistas, ver ficha técnica de entrevistas en anexo 1.2.

contratado. Más en detalle, este proceso es descrito en sus etapas, según lo estipulado por la normativa del PRODESAL:

a) Convocatoria: el municipio debe llamar a concurso público para la contratación de un Jefe del Equipo Técnico para la atención de una Unidad Operativa. En el concurso público se establece un perfil para los postulantes de acuerdo a lo indicado en las bases técnicas que indican que se busca un “(...) profesional titulado del ámbito silvoagropecuario, la profesión específica dependerá de las características productivas de la Unidad Operativa que le corresponda dirigir” (INDAP, 2011g: 5).

En torno a este perfil general establecido en las normas técnicas, los municipios como Entidades Ejecutoras establecen en los llamados a concurso requerimientos específicos. Para el caso del Jefe Técnico de la Unidad Operativa El Valle, los requerimientos establecidos para el concurso en el que fue seleccionado el *agente ejecutor* son replicados en los llamados a concurso para el cargo en los años 2011 y 2013, que a continuación se citan: año 2011: “Profesional con capacidad organizativa y de planificación, proactivo, liderazgo, experiencia laboral con pequeños agricultores, evaluación de proyectos de desarrollo agrícola, ganadero, capacidad de análisis territorial” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2011b).

Para el año 2013 se señalaron para el perfil los conocimientos y competencias específicas del profesional establecidas las bases técnicas generales del PRODESAL: “conocimientos técnicos, teóricos y prácticos de los principales rubros desarrollados en el Territorio al que se encuentra postulando, alto nivel de compromiso, Proactividad, capacidad de gestión, liderazgo tanto en aspectos técnicos como de trabajo en equipo, capacidad de análisis y toma de decisiones, conocimientos de planificación y formulación de proyectos productivos y manejo computacional a nivel medio. Se valorará el demostrar competencias en planificación, desarrollo territorial rural y la experiencia en el trabajo de fomento y/o desarrollo rural en municipios” (INDAP, 2011g: 6; Municipalidad de Cunco, 2013).

b) Evaluación de postulaciones: el Municipio, como entidad ejecutora, deberá estar a cargo del proceso técnico de evaluación de las propuestas recibidas producto del concurso público realizado. Para ello deberá actuar en coordinación con el INDAP: “El equipo técnico deberá ser seleccionado a través de un concurso público, de acuerdo al perfil, las particularidades de la Unidad Operativa y los procedimientos técnicos establecidos por INDAP en el instructivo del Programa. Para ello se deberá conformar un comité bipartito entre INDAP y el municipio,

el que deberá seleccionar al profesional y técnico(a) que obtenga la mejor evaluación” (INDAP, 2009a:11).

Un punto importante en este proceso es que se solicita a los postulantes que todos los antecedentes que presentan deben ser verificables, “oficiales y objetivos” a través de varias formas de certificaciones. Entre los antecedentes certificables solicitados en los llamados a concursos señalados están: “Título profesional del ámbito silvoagropecuario, acreditado mediante fotocopia legalizada de Certificado de Título”, “Certificados de especialización y estudios realizados”, “Conocimientos en producción ganadera, bovina y ovina, gestión y manejo agropecuario, con pequeños productores agrícolas.”

A partir de los requisitos establecidos para los postulantes en las Bases de Postulación, se deben cualificar los antecedentes en base a una pauta de evaluación, según lo estipulado por las bases del PRODESAL: “Los postulantes de este equipo serán evaluados por INDAP y la municipalidad, en conformidad a la pauta de evaluación que aportará el instituto. Los mayores puntajes obtenidos en este proceso conformarán una terna de profesionales o técnicos, según corresponda” (INDAP, 2011c:11). La pauta se elabora a partir del perfil del postulante, que permite definir ítems sobre los cuales se asignan puntajes.

A continuación, presentamos, a modo de ejemplo, una pauta de evaluación para el cargo de Jefe Técnico en la cual se indican los aspectos a evaluar y los puntajes asignados, según graduaciones de valoración.

Tabla 3. Pauta de evaluación curricular para el cargo de Jefe del Equipo Técnico. Programa PRODESAL.

Aspecto a evaluar	Puntaje
<b>Profesional titulado del ámbito silvoagropecuario</b>	
Profesional titulado en el ámbito silvoagropecuario (10 semestres)	20
Profesional titulado en el ámbito silvoagropecuario (8 a 9 semestres)	10
Certificado de título con otro perfil profesional	Eliminado
<b>Experiencia laboral de trabajo en terreno con productores agrícolas</b>	
Más de 1 año de experiencia laboral	15
No posee experiencia o es menor a 1 año	10
<b>Experiencia laboral y/o conocimiento teórico<sup>261</sup> acreditado en los rubros principales desarrollados por la Unidad Operativa</b>	
Experiencia laboral y/o conocimiento teórico en todos los rubros productivos principales desarrollados por la Unidad Operativa	25
Experiencia laboral y/o conocimiento teórico en algunos rubros productivos principales desarrollados por la Unidad Operativa	20
Experiencia laboral y/o conocimiento teórico en sólo uno de los rubros productivos principales desarrollados por la Unidad Operativa	15
No demuestra conocimiento práctico ni teórico en los rubros productivos principales desarrollados por la Unidad Operativa	0
<b>Conocimiento teórico y/o práctico en los temas de planificación y gestión predial</b>	
Demuestra conocimiento o teórico y práctico en los temas de planificación y gestión predial	15
Demuestra conocimiento teórico o práctico en los temas de planificación y gestión predial	10
No demuestra conocimiento teórico ni práctico en los temas de planificación y gestión predial	0
<b>Conocimiento teórico y/o práctico en formulación de proyectos productivos</b>	
Ha formulado proyectos productivos en los últimos 3 años	15
No ha formulado proyectos pero cuenta con cursos que acrediten conocimiento teórico del tema	10
No demuestra tener conocimiento teórico ni práctico en formulación de proyectos	0
<b>Conocimiento computacional</b>	
Indica tener conocimiento de Microsoft Office (nivel intermedio o avanzado)	10
Indica tener conocimiento de Microsoft Office (nivel usuario)	5
No indica tener conocimiento de computación	0
<b>Antecedentes de trabajos anteriores con INDAP<sup>262</sup></b>	
El postulante obtuvo al menos 2 evaluaciones de desempeño negativas en trabajos anteriores con INDAP	- 30
El postulante obtuvo 1 evaluación de desempeño negativa en trabajos anteriores con INDAP	-15
No se cuenta con antecedentes previos de trabajos con INDAP	0

**Puntaje total**

Puntaje Máximo: 100 puntos

Puntaje Mínimo para pasar a entrevista: 60 puntos

Ponderación de la Evaluación Curricular: 50% de la Evaluación Total

Fuente: (INDAP, 2012a: 1).

<sup>261</sup> “En toda la pauta se aceptarán como “Conocimiento teórico” cursos específicos y/o malla curricular correspondiente (ej.: universitaria)”.

<sup>262</sup> “Se debe respaldar con documentos oficiales y objetivos que hayan analizado el desempeño del postulante (Ej.: Evaluación de Desempeño PRODESAL).”

Los postulantes con los mejores puntajes según la pauta de evaluación serán considerados para la fase posterior correspondiente a una entrevista. Los integrantes de la Comisión Evaluadora o de Selección que revisa y asigna puntaje a las postulaciones y además realiza las entrevistas es bipartita: está integrada por dos profesionales del INDAP (habitualmente el Jefe de Área de INDAP, quien preside la Comisión, y el Encargado Local del Programa) y tres del Municipio (El Encargado Municipal PRODESAL y dos funcionarios municipales con cargos de jefatura y que además estén vinculados en la implementación del programa). La pauta de entrevista y los criterios de evaluación establecidos por INDAP es la siguiente:

Tabla 4. Pauta de entrevista personal de los(as) postulantes a Jefe del Equipo Técnico. Programa PRODESAL

Aspectos a evaluar	Bueno	Regular	Malo	Ausente	Puntaje obtenido
Conocimiento de los programas y funciones de INDAP y del PRODESAL.	10 <sup>263</sup>	6	3	0	
Conocimiento técnico en los rubros desarrollados en la Unidad Operativa (preguntas que deberá preparar INDAP).	15	10	5	0	
Conocimiento técnico en formulación de proyectos productivos (preguntas que deberá preparar preferentemente un profesional de INDAP).	20	13	6	0	
Conocimiento técnico en formulación de proyectos productivos (preguntas que deberá preparar preferentemente un profesional de INDAP).	10	6	3	0	
Conocimiento de la comuna (preguntas que deberá preparar preferentemente el Municipio).	10	6	3	0	
Manejo computacional (se podrá preparar una pequeña prueba para ser tomada previo a la entrevista).	10	6	3	0	
Evaluación de aspectos como: personalidad, expresión oral y capacidad de síntesis.	10	6	3	0	
Metodologías de planificación y gestión predial.	15	10	5	0	
Otros que defina la comisión (vocación de trabajo con la Pequeña Agricultura, disposición para residir en la comuna, etc.).	10	6	3	0	
<b>Puntaje total</b>					

Puntaje Máximo: 100 puntos

Ponderación de la Evaluación Curricular: 50% de la Evaluación Total

Fuente: (INDAP, 2012a: 2).

<sup>263</sup> Estos números se refiere al puntaje a asignar para cada aspecto según se trata de una ponderación de “bueno”, “regular”, “malo” o “ausente.”



c) Selección del Equipo Técnico: producto del proceso de selección que incluye la evaluación de los antecedentes de las postulantes y la entrevista a los preseleccionados, el procedimiento estandarizado indica que la Comisión de Selección elabora un “Acta de Selección” donde se consigna el nombre de los profesionales que conformarán la terna que se compondrá por los tres más altos puntajes obtenidos. El Acta también debe dar cuenta del ranking y los puntajes totales de todos los entrevistados y adjuntar los antecedentes de todos ellos. La Comisión debe enviar copia del Acta de selección para informar el resultado del proceso a la Dirección Regional de INDAP. El municipio es el responsable de comunicar oficialmente vía correo electrónico, fono fijo o celular, el resultado del proceso a los postulantes que fueron entrevistados. Esta comisión debe establecer en la misma Acta, la terna definida y en orden de prioridad de acuerdo al puntaje obtenido, los nombres de la(s) personas que eventualmente podrían ocupar los cargos, si por diversas razones la persona seleccionada desistiera del cargo.

La determinación final de los ganadores del concurso público para los cargos de Jefe Técnico y de Técnico es tomada, de entre la terna propuesta por la Comisión Evaluadora, por el Alcalde y el Jefe de Área de INDAP. Los resultados del concurso público son informados por el municipio junto a la Dirección Regional de INDAP y la jefatura de Área de INDAP y queda constancia de ello en el documento público “Acta de selección Equipo Técnico Programa de Desarrollo de Acción Local Unidad Operativa”. En esta acta firmada por el alcalde de la comuna, por el Jefe de Área INDAP y por la Contraparte Municipal Programa PRODESAL, se informa sobre el puntaje de los candidatos en la entrevista realizada y en la evaluación de los antecedentes y además se informa el nombre del candidato ganador del concurso y por ello, seleccionado para ocupar el cargo.

Una vez concluido el proceso de selección del Jefe del Equipo Ejecutor, el municipio como Entidad Ejecutora es responsable de contratar al *agente ejecutor* elegido producto del concurso público realizado. En torno a este proceso de contratación una cuestión fundamental se refiere, según nuestra propuesta teórica de mecanismos concatenados (figura 16), a las tareas o funciones que el municipio define en el contrato del Equipo Ejecutor ¿Cuáles son las tareas o funciones fundamentales que debe realizar el agente contratado, tareas que se vinculan al perfil descrito en el proceso de selección? Esto quiere decir, en definitiva, y respecto a lo que antes ya anunciamos ¿cuáles son los compromisos que adquiere el *agente ejecutor* y respecto a los cuales el *principal gerente* espera su cumplimiento? Señalamos, y

esto es importante, que estas tareas fundamentales, que constituyen obligaciones contractuales, no son explicitadas al *agente ejecutor* por primera vez en el contrato sino que ya son hechas públicas junto al perfil en el llamado a concurso público que realiza el municipio. En el último llamado a concurso para Jefe de Equipo Técnico PRODESAL en Cunco se replican los requerimientos para el cargo señalados en el concurso producto del cual fue seleccionado el *agente ejecutor*. Estos son (Ilustre Municipalidad Cunco, 2013):

- Planificar, dirigir, coordinar y controlar el trabajo del técnico a su cargo.
- Entregar los lineamientos, para la provisión del servicio en terreno en los distintos ámbitos contemplados en el programa, especialmente en lo relacionado con las asesorías y apoyo a los usuarios con emprendimientos productivos.
- Planificar la intervención del Programa con la participación de los beneficiarios a su cargo, de acuerdo a lo planificado, velando por el cumplimiento de los resultados propuestos en el Plan de Trabajo.
- Realizar visitas técnicas a todos los beneficiarios de acuerdo al estándar definido para esta actividad.
- Asegurar la calidad técnica de coherencia de todas las actividades realizadas por el equipo técnico permanente y los profesionales que desarrollen actividades específicas y/o complementarias, con las orientaciones técnicas y estratégicas dadas por INDAP.
- Formular los proyectos demandados por los beneficiarios de su Unidad Operativa, en términos de su factibilidad financiera, económica y técnica. Velando por proveer el acompañamiento y las asesorías técnicas que requieren los beneficiarios en la puesta en marcha y ejecución de la inversiones, para un resultado exitoso del proyecto.
- Ser un referente técnico en los rubros principales que se desarrollan en la unidad operativa que atiende, tanto para los usuarios, como para el técnico a su cargo, el Municipio e INDAP. Esto implica entregar recomendaciones técnicas e instrucciones al respecto, para apoyo y seguimiento. En casos justificados proveer asesorías técnicas de especialidades.
- Aplicar, apoyar y controlar la aplicación de encuestas de diagnóstico y posterior análisis, para planificar la intervención del programa.

- Velar por el ingreso y manutención de la información actualizada de los beneficiarios en el sistema de Gestión PRODESAL y hacer análisis de sus reportes que ayuden en la toma de decisiones para una mejor gestión del Programa.
- Entregar al encargado Municipal de la administración financiera la planificación del uso de los recursos del Programa para asegurar la disponibilidad oportuna de éstos y poder cumplir el calendario de actividades programadas, de acuerdo al ciclo productivo (itinerarios técnicos) de los rubros a intervenir.
- Colaborar con la buena administración y ejecución de los recursos aportados por INDAP y las entidades ejecutoras.
- Proponer a los usuarios el destino de los recursos asociados al Programa PRODESAL, de acuerdo a las necesidades detectadas en el diagnóstico y al plan de trabajo definido.
- Coordinar las acciones del Programa con las emprendidas por otras instituciones presentes en el territorio y que cumplan funciones en el ámbito del desarrollo territorial.
- Informar, orientar y articular a los usuarios en relación a los apoyos que brindan los distintos instrumentos de fomento de INDAP y otras instituciones públicas y privadas.
- Participar en las reuniones técnicas, talleres, capacitaciones y otras actividades que organice INDAP.
- Sistematizar y derivar a la Encargado Municipal del programa, las necesidades priorizadas por los beneficiarios del Programa, que no pueden ser atendidas por el PRODESAL.
- Elaborar los informes técnicos que den cuenta de los avances respecto del Plan de Mediano Plazo, el Plan de Trabajo Anual y los planes de Negocios requeridos para el pago de las cuotas establecidas en el Convenio.
- Elaborar los informes técnicos que den cuenta de los avances respecto del plan de Mediano Plazo y el Plan de Trabajo anual requeridos para el pago de las cuotas establecidas en el convenio.
- Incorporar las acciones correctivas indicadas por INDAP, con el fin de mejorar las deficiencias que se hubiesen detectado en el desarrollo del Programa.
- Otras funciones relacionadas con el Programa que INDAP solicite o encomiende.

En este marco, señalamos, según lo antes dicho, que estos requerimientos para el cargo, son uno de los compromisos adquiridos por el *agente ejecutor* en su contrato.

Estos requerimientos y también compromisos se relacionan directamente con los estándares de calidad para seleccionar al agente y esos estándares se refieren los atributos por los cuales se le considera confiable porque se vinculan con las competencias (conocimiento y experiencia) que le permitirían lograr las tareas y resultados encomendados. Sobre los compromisos volveremos más adelante y ahora formulamos las interrogantes ¿dado el diseño institucional del PRODESAL, es posible contar con un agente que sea confiable, es decir, que esté a la altura de los requerimientos y compromisos?, ¿el diseño institucional del PRODESAL es eficaz para afrontar la selección adversa como problema de agencia, expresada en la asimetría de información que puede favorecer el oportunismo del *agente ejecutor*? y ¿el diseño institucional del PRODESAL favorece la selección de un *agente ejecutor* con un buen *tipo*? Desde un análisis teórico y a la luz de la evidencia disponible respondemos afirmativamente a estas preguntas.

En el *mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social* hemos propuesto que el *agente ejecutor* envía la señal y el principal forma la creencia desde la información disponible acerca de la reputación de confiable del agente y en consecuencia, estima que tiene un *buen tipo* y por ello confía y decide delegar tareas en él. En la lógica del *juego de contratación bajo condiciones de confianza social* (figura 7), dado que existe información asimétrica, en principio, el principal no tiene certeza sobre el *tipo* del agente y sólo puede atribuir probabilidades a si se encuentra frente a un agente confiable o a uno no confiable. Luego de que el agente envía la señal el principal no sabe si aquel que lo hizo revela o no su verdadero *tipo*. No obstante, el principal tiene la creencia de que quien envía la señal es confiable porque aquella es costosa y por ello creíble y así actualiza su creencia inicial sobre su tipo y finalmente lo considera confiable.

En el juego indicamos que la probabilidad inicial que asigna el principal a que el agente sea de un *tipo* confiable es de 0.5 y esta asignación parece moderada considerando los antecedentes del caso estudiado porque antes de que los candidatos presenten los antecedentes, en las bases de concurso ya están fijados estándares de calidad asociados al perfil y relacionados a conocimientos (teóricos, técnicos y prácticos sobre planificación y fomento de proyectos productivos y análisis territorial), experiencia de trabajo (en fomento y desarrollo rural, trabajo en terreno con pequeños agricultores) y actitudes y habilidades (compromiso, proactividad, liderazgo, capacidad de gestión). Además de estos estándares que demarcan el

perfil esperado, son de conocimiento común los requisitos para el cargo, que son listados en detalle y se refieren a tareas y resultados específicos. En definitiva, el proceso de selección constituye un dispositivo de criba porque los requisitos definidos configuran el perfil de un agente que sólo logrará el desempeño esperado si tiene los atributos asociados al perfil. En palabras del *principal gerente*:

L.D. (PG): “Entonces, a partir del 2000, se había incorporado la primera unidad PRODESAL. Esa unidad no tenía una definición de para qué la quiero, sino que era una oferta de otra institución, todo esto en el marco de las políticas públicas y de desarrollo a nivel nacional y aparece INDAP con los recursos financieros y la municipalidad con este tremendo potencial que tiene en torno a la promoción del desarrollo local. Y recibimos esa unidad, que se llama PRODESAL Cunco, pero sin una definición en ese tiempo. Se trataba de sumarse al trabajo, de habilitar esa oficina, pero ya en 2005, 2006, ya empezamos como municipalidad sin una clara visión del desarrollo, eso tengo que decirlo, que el municipio de Cunco, me hago cargo de lo que digo, era acción y reacción no había una mirada del desarrollo en conjunto y que todos nos sumemos, porque al final somos todos como isla y la verticalidad es lo que va mandando, incluso en este convenio INDAP, también podría decirlo. Y entonces, perfilamos el nuevo módulo PRODESAL, incorporando 120 agricultores, pero ya con una visión de hacerse cargo del potencial productivo de los corderos, de los ovinos en general. Entonces, se abre este llamado a concurso para proveer el cargo de un agrónomo con una visión del desarrollo de comunidad de pequeños agricultores, en Cunco con un alto porcentaje de comunidades indígenas, no era excluyente, pero se constituía por el 98% de agricultores indígenas y se hace la selección del equipo técnico con una mirada en torno a eso (...) el componente principal productivo era el ovino, específicamente en el tema del manejo predial del rebaño, el manejo productivo y reproductivo y lo genético en los años que han venido.”

Por esta razón, la asignación inicial de probabilidades de que cada candidato sea confiable sería mayor a 0.5. Esta es la primera consideración que juega en favor de los candidatos. No obstante, lo que ocurre posteriormente es que no todos los que presentan sus antecedentes cumplen con el perfil. La lógica es la siguiente: en el caso del proceso de selección, tal como señalamos, se realiza un llamado a concurso público en el cual se explicita tanto el perfil como los requerimientos para el cargo, a partir de lo cual los candidatos presentan sus credenciales y luego de una evaluación según la pauta predefinida y antes presentada, se establece quiénes cumplen con el perfil del cargo y luego estos pasan a la etapa

posterior de entrevista personal. En este sentido, no se considera confiable a aquel que envió la señal por ser costosa y por tanto creíble, sino a aquel que envió la señal y además, cumple con el perfil del cargo. Según el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Claro, seleccionan a los postulantes para entrevista porque no todos los profesionales que postulan cumplen con el perfil. Porque, por ejemplo, se puede colocar en la publicación que tenga al menos un año o años de experiencia en trabajo comunidades indígenas, que en la unidad en la que estoy yo prácticamente el 100% son pertenecientes a comunidad indígena, productores mapuche. Entonces ellos colocan un filtro y muchas veces hacen un filtro para quienes van a las entrevistas. Para el caso cuando yo postulé, postularon...no me recuerdo, pero fue mucha gente, tienen que haber llegado unos 70 currículum y muchos de esa gente no pasaron, a entrevista pasamos como 15 y de eso ya ahí se fijan las pautas y se hace el proceso de selección.

Entonces, en la etapa de entrevista más bien se busca seleccionar al mejor entre los confiables y por ello, la comisión evaluadora no solo consulta a los postulantes sobre conocimientos técnicos, sino además, sobre conocimientos específicos del funcionamiento del PRODESAL y de la comuna, es decir, del territorio en el que se implementará el programa. Cabe señalar que uno de los aspectos que se evalúa se refiere a “Evaluación de aspectos como: personalidad, expresión oral y capacidad de síntesis.” Entonces, aquí señalamos que el depósito de confianza hacia el candidato y su posterior contratación opera según el mecanismo de contratación bajo condiciones de confianza social y en la relación entre envío de la señal y la formación de la creencia de confiabilidad se produce según el mecanismo de formación de expectativas a partir del *tipo*, en el que el agente no sólo envía una señal en relación a sus credenciales sobre conocimientos asociados a nivel educacional y experiencia laboral, sino además emite una señal a través de rasgos observables sobre su expresión verbal (a partir de la observación de rasgos externos, como la forma de hablar, se forma la creencia el individuo tiene ciertos atributos no directamente observables asociados a alguien con un *tipo* confiable).

El agente tiene información privada sobre sus competencias, información que, como señalamos, en principio no está a disposición de su principal. Éste debe optar entre enviar o no enviar la señal que informe sobre sus competencias, conocimientos técnicos y experiencia y lo hace aunque esto se trata de una señal costosa, porque adquirirlas ha supuesto un costo de tiempo, esfuerzo y dinero del agente para contar con credenciales verificables sobre sus

estudios formales y sobre su experiencia laboral que otorguen garantías sobre su nivel de productividad ex-post que permitan cumplir los compromisos adquiridos ex-ante. Por ello, el agente tiene la expectativa de que puede generar la creencia en el principal sobre su confiabilidad y dado que tiene interés en ser considerado confiable, porque su mejor opción es que confíen en él y lo contraten, y, por esta razón, opta por enviar la señal. En los términos del *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Claro, yo en ese caso hice todo el proceso, consideré que di una buena entrevista porque conozco bastante el programa, porque trabajamos en Melipeuco, entonces, la entrevista es como la puerta de entrada y hay que dar una buena entrevista, en términos de comunicación de expresión corporal, escrita y no escrita y después, ya pasamos a los puntajes que igual me acompañaron, porque tenía experiencia, unos postgrados que tengo en educación de adultos y desarrollo rural, que sirve mucho para trabajar con la gente en términos de participación y mi especialidad que son los animales, porque la comuna acá es ganadera y eso primó al final y yo creo que igual yo tenía el trabajo de haber estado en Melipeuco, que dependemos de la misma área de INDAP y después, cuando ya me avisaron, que demoró el proceso porque fue un tema en la terna, quedamos tres en la terna, yo estaba en primer lugar con puntaje y después otro y después otro, otras personas que no recuerdo quienes son (...) al final acá el alcalde se rige por los parámetros técnicos en ese aspecto y después me llegó una cartita oficial del alcalde, que había sido seleccionado al cargo y recién ahí pude renunciar a mi trabajo anterior que era en Melipeuco.”

La información entregada por el *agente ejecutor* que evidenció que contaban con los atributos para ser confiable permitió que su postulación fuera bien considerada. Según el *principal gerente*:

L.D. (PG): “Principalmente, se pedía dentro de las bases un profesional del área agropecuaria con el componente de tener experiencia en el manejo de comunidades o grupo de agricultores, experiencia en el manejo de ovinos y hortalizas como un eje secundario. Principalmente esos fueron los enfoques a nivel de la selección lo que primó desde la mirada municipal, porque este convenio, gran parte de la condicionalidad la ponía INDAP, a través de una pauta que tienen ellos de selección. Ellos en esta pauta de evaluación, valoran mucho el trabajo de los profesionales que han tenido experiencia anterior en otras unidades PRODESAL. INDAP ponía esa condición y la valoraban con un alto porcentaje de evaluación, además, haber tenido experiencia en comunidades, experiencia en torno a las actividades agropecuarias y eso era lo que principalmente se pedía, en lo que se fijaban en la selección. En ese marco, valoramos los antecedentes del profesional como muy positivos (...) Entre todas las personas

interesadas en postular al cargo, evidentemente J.M. tenía su ventaja por el grado de ponderación que tuvo en la pauta de evaluación y por el conocimiento también que tenía, que es un respaldo de confianza que da un profesional de ese tipo.”

Ahora bien, resulta interesante advertir que en el proceso de selección del *agente ejecutor* no sólo operó la confianza social, pues algunos integrantes de la comisión tenían información más directa sobre el *tipo* del candidato:

J.M. (AE): “Yo empecé en octubre de 2007 y en esa comisión participa obviamente el jefe de área de INDAP, que en este caso es de las comunas de Cunco y Melipeuco, la contraparte municipal o encargado del PRODESAL a nivel municipal, que acá en este caso es don L.D.<sup>264</sup> y generalmente también algún ejecutivo del área y en este caso, cuando yo participé fue así, invitan al encargado o encargada regional del programa desde la dirección regional de INDAP. Entonces, ahí aplican una entrevista a uno, a través de una pauta, en la que está todo estipulado con indicadores y notas, donde se mide experiencia, conocimiento de los instrumentos de INDAP y una serie de parámetros que al final llevan a armar una terna y en esa terna tiene que ser de mutuo acuerdo entre el director regional de INDAP y el alcalde, a quien deciden dejar en el cargo y la persona obviamente tiene que estar en la terna (...) La confianza partió del comienzo. Yo dependía de la misma área de INDAP antes en Melipeuco, el Jefe de Área me conocía, los ejecutivos me conocían, yo ya había trabajado con ellos, entonces ya conocían el trabajo que había hecho en Melipeuco y esa confianza ya estaba de parte del INDAP. De parte del municipio, los municipios siempre tienen referencias, contactos. De hecho, yo sé que acá la municipalidad, don L.D. tenía referencias más de parte de Melipeuco, porque era amigo del

---

<sup>264</sup> Aquí se refiere al funcionario municipal que tiene el cargo de jefe del PRODER, Programa de Desarrollo Rural de la Municipalidad de Cunco, “cuya principal función es la de promover el desarrollo productivo de la pequeña agricultura, que vincula a la familia campesina con la parte operativa del municipio, la institucionalidad pública local y los programas de fomento productivo disponibles para mejorar la productividad de sus predios, en armonía con sus recursos naturales y la protección del medio ambiente. El PRODER, tiene un rol eminentemente articulador, que acerca los programas e instrumentos de fomento con los requerimientos del pequeño productor, para mejorar los índices productivos del predio y de la familia campesina” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2011a). En relación a la función señalada, el jefe del PRODER tiene como una de sus tareas supervisar a nombre del municipio el funcionamiento del programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, de acuerdo al convenio establecido con INDAP. Entonces, el jefe del PRODER, en adelante L.D, por las iniciales de su nombre y apellido, es, en la relación principal-agente multinivel en el programa PRODESAL (ver figura 17) el Encargado Municipal del Programa y por ello, es el *principal gerente* (*gerente de la agencia pública*).



alcalde de Melipeuco que estaba en ese entonces, también de la encargada de la UDEL en ese entonces, qué tal cómo anda todo ese tema, se sabe.”

Tenemos, pues, que de entre los integrantes de la comisión evaluadora, sólo la encargada regional del INDAP no tenía información previa del candidato y las creencias sobre su *tipo* se formaron a partir de las señales antes comentadas y a través de los otros integrantes de la comisión que, como señalamos si tenían información sobre la reputación, es decir, en ese momento, tenían una creencia *cómo era* el aspirante al cargo. Entre ellos, el Jefe de Área INDAP y el Ejecutivo del INDAP conocían directamente al candidato porque su área administrativa incluye las comunas de Cunco (esto, es el territorio donde se realizó el concurso que estamos comentando para atender a la Unidad Operativa El Valle) y la Comuna de Melipeuco, en donde el *agente gerente* señaló que se había desempeñado antes como Jefe de Equipo Técnico PRODESAL. En la lógica del mecanismo de formación de confianza interpersonal referido a la formación de expectativas a partir interacciones pasadas, estos individuos al observar directamente el buen desempeño profesional previo del candidato forman la expectativa de que su rendimiento continuará siendo satisfactorio en el futuro, es decir, lo consideran confiable al momento de evaluarlo en el proceso de selección.

Por último, el otro integrante de la comisión evaluadora que tenía información previa sobre el postulante fue L.D., quien posterior a la contratación del *agente ejecutor* funcionó como Encargado Municipal del Programa, es decir, fue el *principal gerente*. Al respecto éste señaló:

L.D. (PG): “De más está decir que hay una parte que es la estructura legal, formal, pero, a nivel de comunas pequeñas, en torno a las dinámicas humanas, la emocionalidad, las amistades, hay mucho conocimiento también respecto a cómo está el ambiente de los colegas en torno al rubro. El profesional J.M., en lo específico, él trabajaba en un comuna aledaña a Cunco, que es Melipeuco y en la oficina de INDAP y en la municipalidad teníamos los antecedentes de que el tipo era un muy buen profesional con características de alta responsabilidad, muy dedicado, con mucha llegada a su gente, a las comunidades y ese antecedente lo teníamos, aunque no estuviera escrito vale poco para lo formal, pero parte importante de lo que él generaba era la confianza que generaba en los cuadros de oficina de INDAP y en la municipalidad, en la que yo fui contraparte municipal en torno a este convenio”.

En este caso, el *principal gerente* tenía información sobre su futuro *agente ejecutor* a través del alcalde de la comuna en la que antes se desempeñó el agente y este alcalde operó como intermediario, es decir, como tercera parte que informa sobre su reputación de confiable. En este sentido, el *principal gerente* confió en su agente a través del mecanismo de formación de confianza social a través del papel de los intermediarios de confianza. Ahora ¿cómo el alcalde obtuvo información sobre la buena reputación del *agente ejecutor* desde la cual lo consideró confiable? Decimos que fue desde la red social en la que estaba inserto. Según el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Hasta el momento las evaluaciones sobre mi trabajo han sido buenas (...) Yo por ejemplo, trabajé en Melipeuco (...) Allá nosotros teníamos una UDEL, una Unidad de Desarrollo Económico Local, que se creó cuando estuvo don Edgardo, el alcalde de la comuna y en esa unidad había un coordinador y bajo él estábamos los prodesales, el PRODER, el programa forestal, la OMIL, turismo y esa UDEL participaba de los CTA, que son los comités técnico asesor del alcalde y era un jefe de departamento en el fondo, no tenía el cargo pero era el jefe de departamento y era el evaluador directo y él era el nexo con el alcalde.”

En este punto de nuestro análisis resumimos lo expuesto, señalando que hemos identificado los mecanismos que operaron para que en la etapa precontractual la comisión evaluadora considerara confiable al *agente ejecutor* y por ello decidieran seleccionarlo para el cargo concursado públicamente. Además, hemos argumentado que las reglas definidas en el diseño del PRODESAL para el proceso de selección reducen los problema de selección adversa, pues los candidatos al cargo deben necesariamente poner a disposición información que los presente como buenos candidatos en tanto cumplen el perfil predefinido que establece cuándo un postulante es considerado confiable. En el marco de la definición del cargo se establecen los requerimientos para el cargo, que constituyen los compromisos hechos públicos ex-ante y que el *agente ejecutor* debe asumir ex-ante y cumplir ex-post.

Finalmente, respecto al sistema de interacción o de acción entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor*, decimos que ya se configura en la etapa precontractual recién analizada. En primer lugar, en esa etapa ya quedan definidos desde el diseño institucional del programa PRODESAL, en específico, desde el convenio firmado de cooperación entre el INDAP y la entidad ejecutora (el municipio) y desde las condiciones del proceso de selección del Jefe del

Equipo Técnico, los derechos y cesiones de derechos respecto al control de recursos y acciones. En segundo lugar, el *principal gerente* es uno de los integrantes de la comisión evaluadora en el concurso público en el que se selecciona al *agente ejecutor*, gracias a que es considerado por él y por los otros evaluadores como confiable. Entonces, es la conformación de reglas del juego y la confianza inicial del *principal gerente* hacia el *agente ejecutor*, los elementos que conforman el marco inicial de la relación de interdependencia entre ellos en el sistema de interacción o de acción.

Dicho esto, de acuerdo a nuestro esquema de análisis, volvemos a establecer que el cumplimiento del *agente ejecutor* se explica en el marco del sistema de interacción o de acción que integra junto al Encargado Municipal del Programa (su *principal gerente*) y en el contexto en que se sitúa este sistema interactivo estratégico, contexto que se constituye, como hemos señalado, por los otros integrantes de la relación principal-agente multinivel y por el diseño institucional ya reseñado, que establece los compromisos contractuales y la formas de supervisar el desempeño del *agente ejecutor*. Las preguntas que guían nuestro análisis son: respecto al *agente ejecutor* ¿por qué cumple sus compromisos?; respecto al sistema de interacción o acción ¿qué papel tuvo en el cumplimiento del agente?; respecto al contexto: ¿qué influencia tuvieron los otros actores de la relación principal-agente multinivel en el sistema de interacción o acción? y ¿cómo el diseño institucional del PRODESAL orienta las acciones de los integrantes del sistema de interacción o de acción en particular y de los integrantes de la relación de agencia multinivel en general?

A partir de la evidencia empírica disponible desde el caso estudiado adelantamos las respuestas a las interrogantes formuladas: el *agente ejecutor* cumple sus compromisos porque, atendiendo a sus intereses de largo plazo, el diseño institucional del PRODESAL afecta su estructura de oportunidades, dado que este diseño, al establecer sus compromisos y la forma en que se monitoreará su cumplimiento, conforma un escenario de rendición de cuentas que se sitúa en el nivel exigitivo y hace que los compromisos del agente sean creíbles; en el sistema interactivo o de acción social el *principal gerente* induce al *agente ejecutor* a cumplir, porque, a su vez, con ello cumple con sus tareas de monitorización y atiende sus intereses en el largo plazo; los demás actores que integran la relación principal-agente multinivel del PRODESAL inciden en las decisiones y acciones del *principal gerente* y del *agente ejecutor* al orientarse a monitorear las acciones de este último; todos los actores que integran la relación

principal-agente multinivel del PRODESAL integran la relación principal-agente multinivel del PRODESAL tienen incentivos para monitorear al *agente ejecutor* y estos incentivos están provistos desde el diseño institucional del PRODESAL.

A continuación, presentaremos el análisis realizado en torno al caso estudiado en la etapa postcontractual, desde el cual se obtuvieron las respuestas presentadas.

#### **8.4.2. Actores, intereses y dispositivos de diseño institucional que configuran la rendición de cuentas y orientan hacia el cumplimiento al *agente ejecutor*.**

En primer lugar, para explicar por qué *agente ejecutor* cumple sus compromisos debemos analizar cuáles son sus deseos y creencias. Su deseo fundamental es disponer de una fuente laboral y de esta forma recibir ingresos de forma regular y el diseño institucional del PRODESAL constituye una oportunidad para lograr ese propósito porque define la duración total de atención de la Unidad operativa El Valle en un horizonte temporal de seis años: “(...) los(as) beneficiarios(as) podrán recibir apoyos del Programa por un máximo de 6 años” (INDAP, 2009a: 41). La duración de la intervención del programa en una Unidad Operativa está definida por razones metodológicas porque INDAP estima que durante un período máximo de seis años sería posible cumplir con los objetivos de desarrollo del programa vinculados, de acuerdo a los antecedentes antes presentados sobre enfoque metodológico de implementación del programa, a la reducción de las brechas identificadas por rubros específicos en la etapa de diagnóstico.

A partir de las brechas se definen líneas de acción que estructuran en Plan Estratégico de mediano plazo y como señalamos, este plan se hace operativo a través sucesivos planes operativos anuales. A partir de esta lógica metodológica se estructura la lógica administrativa del programa: los convenios INDAP-Municipio (Entidad Ejecutora), los contratos Municipio-Equipo Técnico y los planes de trabajo de los comités de control social tienen duración anual y se definen de esta forma para hacer operativos los planes operativos anuales de las unidades operativas. Lo que se pretende en el diseño del PRODESAL es que estos acuerdos formales y planificaciones anuales produzcan los resultados esperados para que así se logren los objetivos finales de intervención en cada Unidad Operativa.

El *agente ejecutor* tiene la creencia sobre la duración de la intervención en la Unidad Operativa El Valle y esta creencia configura su estructura de oportunidad, pues podría

desempeñarse como Jefe del Equipo Técnico por un período de seis años, es decir, desde el año 2007 hasta el año 2013 e inclusive durante un tiempo adicional:

J.M. (AE): “La duración del trabajo en la Unidad Operativa está estructurada por la normativa, que establece que el proceso de intervención en este caso con 119 familias que son actualmente, en sus inicios, cuando partió el PRODESAL eran 140, después lo ajustaron a 120 y ahora son 119. Entonces, el proceso de intervención de una unidad operativa son seis años, o seis temporadas agrícolas, que es lo mismo, ya, porque en otras zonas del país funciona el año calendario, enero-diciembre. Acá nosotros en la zona sur, en La Araucanía, funcionamos año agrícola. Entonces son seis años de un proceso de asesoría técnica de agricultores, con grupos de agricultores, ya sea organizados formalmente o grupos de hecho, que pueden estar a través de un objetivo común, que es obtener asesoría técnico de un equipo técnico y ese proceso de seis años es según la normativa. Pero lo que pasa en la realidad y en la experiencia de terreno es que generalmente los grupos, una vez cumplidos los seis años, apelan al INDAP, se manda una carta o se toma la decisión y se puede prorrogar hasta dos años más. Pero hay casos en que unidades operativas llevan hasta más de diez años (...) Podría continuar. Esa conversación la tenemos con los dirigentes, porque existe una estructura de relación de los dirigentes y siempre ellos nos han dicho, cuando nosotros apenas cumplamos los seis años, hacemos una carta y apelamos al director regional para que nos prorroguen dos años más y obviamente que el alcalde los apoye también en esa solicitud. Durar en este trabajo para mí es muy importante, necesito proyectarme con los recursos que recibo como pago, ese es un objetivo.”

En el juego de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de la rendición de cuentas vinculante, el pago por el cumplimiento se configura por  $d$ , que son las ganancias o ingresos por el pago de sus servicios profesionales durante el período contractual y además por  $\phi$ , referido a la valoración por las rentas futuras si se renueva el contrato. Vemos, según lo anterior, que el agente podría optar a percibir ingresos durante todos los períodos contractuales que supone la duración de su trabajo como Jefe del Equipo Técnico en la Unidad Operativa El Valle. Lo anterior se concretará si el *agente ejecutor* cumple sus compromisos contractuales, lo que permitirá que se renueve el convenio anual entre INDAP y la Municipalidad de Cunco como Entidad Ejecutora, lo que hará posible, a su vez, que se renueve su contrato de trabajo anual.

Además, las sucesivas renovaciones anuales permitirán que se implemente en su totalidad el programa en la Unidad Operativa. La oportunidad de que el agente cumpla el

deseo de percibir ingresos está dada por el marco institucional del PRODESAL. Justamente, el contrato entre la municipalidad de Cunco, como entidad ejecutora y el Jefe de Equipo Técnico encargado de la Unidad Operativa “El Valle” para el año 2012 señala: “El presente contrato regirá a contar del 02/05/2012 y hasta el 30/04/2013 ambas fechas inclusive, y podrá renovarse por períodos sucesivos de un año, siempre y cuando INDAP renueve el Convenio para la ejecución del Programa de Desarrollo de Acción Local PRODESAL con el municipio y las evaluaciones de desempeño hayan sido satisfactorias de acuerdo a lo señalado en las normas técnicas y procedimientos operativos del programa vigentes a la fecha de la firma del contrato” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012a: 2).

Tenemos pues, que la duración temporal como una característica del diseño del PRODESAL está definida a través de las renovaciones condicionales o contingentes, que son el incentivo fundamental provisto en el diseño del programa. Bien pero ¿cuáles son los compromisos que debe cumplir el agente para acceder al incentivo que es la renovación contractual que le permitirá realizar su interés? Los compromisos que a continuación describiremos son definidos en la etapa de contratación y son complementarios a los estipulados en la etapa precontractual ya revisada, referidos a aquellos enunciados en las bases del concurso público y que se refieren a los requerimientos para el cargo de Jefe del Equipo Técnico PRODESAL.

Sobre la contratación, señalamos, primero, que de acuerdo a la reglamentación general del PRODESAL, los municipios tienen la obligación de incluir en los contratos que formalizan con el Jefe Técnico PRODESAL dos condiciones de desempeño que ya están indicadas en el convenio de cooperación previamente establecido entre el INDAP y el municipio como entidad ejecutora. Estas condiciones que establecen compromisos se refieren a las obligaciones del profesional Jefe del Equipo Técnico, las que fueron indicadas de la siguiente forma en el Convenio del Programa de Desarrollo de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco 2011(INDAP, 2011h) “Quinto: del contrato de los equipos técnicos. La municipalidad deberá incorporar en cada uno de los contratos que suscriba con los miembros de los Equipos Técnicos las siguientes cláusulas: “Cláusula de las obligaciones de responsabilidad técnica del profesional: El Equipo Técnico del cual el profesional en su calidad de Jefe Técnico/Técnico asumirá las siguientes obligaciones con respecto a la ejecución del PRODESAL:

- Aplicación de la encuesta de diagnóstico de cada usuario.
- Sistematizar la información del Diagnóstico, en el sistema informático que para estos fines habilite INDAP, para establecer una línea de base que permita evaluar los resultados del programa.
- Segmentar los usuarios de la unidad operativa, según el perfil descrito en las normas del Programa.
- Identificar los factores críticos y magnitud de las brechas que impiden a los usuarios de cada segmento, optimizar, desarrollar y consolidar sustentablemente sus sistemas productivos.
- Elaborar, de acuerdo al formato provisto por INDAP, un Plan Operativo Anual para las Unidades Operativas, coherente con el respectivo Plan Estratégico de Mediano Plazo, diferenciando los segmentos, donde se programe los apoyos y acciones de intervención definidas para cada año.
- Elaborar, de acuerdo al formato provisto por el INDAP, un Plan Estratégico de Mediano Plazo, por Unidad Operativa, diferenciando en éste a los distintos segmentos de usuarios, donde defina la estrategia necesaria y líneas de acción para disminuir las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico, recogiendo las orientaciones del Plan de Desarrollo Territorial o Comunal correspondiente.
- Desarrollar actividades de intervención flexible y diferenciada, en tanto contenidos, énfasis, intensidad y magnitud, adaptadas a los segmentos de los usuarios y sus objetivos, así como también a las condiciones de su territorio y actividades productivas que realizan.
- Desarrollar actividades de articulación a la Plataforma de Servicios de INDAP y de otros servicios sectoriales, con el objetivo de satisfacer las demandas de los usuarios bajo su atención.
- Elaborar, según demanda, los Proyectos de Inversiones para el Fortalecimiento Productivo (IFP) para los usuarios del Programa.
- Elaborar, según demanda, las Solicitudes del Fondo de Apoyo Inicial (FAI) para los usuarios del Programa.
- Apoyar, en sus visitas a terreno, al (a) Jefe(a) de Área de INDAP en el proceso de certificación de la calidad de cliente de INDAP, de acuerdo a lo instruido por éste.
- Apoyar la formación y funcionamiento de las instancias de Participación Ciudadana con el fin de mejorar y perfeccionar las actividades de intervención.

- Facilitar las actividades de supervisión, seguimiento y evaluación del Programa, realizada por INDAP o por entes privados contratados para dicho efecto.
- Cualquier otra acción realizada con el Programa que INDAP solicite o recomiende, incluyendo los ajustes que deriven de la modificación de las Normas Técnicas y Procedimientos Operativos.
- Destinar el tiempo de disposición del(la) profesional al Programa exclusivamente a la realización de actividades que digan relación con éste.

Con esta misma orientación, en el documento Renovación del Convenio para la ejecución del Programa de Desarrollo de Acción Local, Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP-Municipalidad de Cunco 2012 (INDAP, 2012b:2-3), se indica: Segundo: de las modificaciones del Convenio (...) 3. Del contrato del (de los) Equipo(s) Técnico (s): La Municipalidad deberá incorporar en cada uno de los contratos que suscriba con los miembros de (de los) Equipo(s) Técnico(s) las siguientes cláusulas: (...) Cumplir con los siguientes estándares de calidad mínimos del Programa:

Tabla 5. Estándares mínimos de calidad de la gestión del Equipo Técnico PRODESAL

<b>Tipo de actividad</b>	<b>Nº de contactos mínimos/año o temporada</b>	<b>Verificador</b>
Visitas técnicas a terreno del Jefe Técnico por usuario	2	Informe de visita con firma de usuario
Visitas técnicas a terreno del (o los) Técnico(s) por usuario	3	Informe de visita con firma de usuario
Reuniones grupales informativas sobre cambios del programa y otros temas técnicos	1	Acta de reunión con firma de asistentes
Reuniones grupales para validación del Plan Estratégico de Mediano Plazo y del Plan Operativo Anual y otros temas técnicos	2	Acta de reunión con firma de asistentes
Reuniones en unidades demostrativas	1	Informe técnico con firma de asistentes
Reuniones con especialistas	1	Informe técnico con firma de asistentes
Reuniones de capacitación	1	Informe técnico con firma de asistentes
Reunión de evaluación final	1	Acta de reunión con firma de asistentes
Actividades Complementarias	4	Acta de Reunión o Informe con firma de asistentes

Fuente: (INDAP, 2012b: 2-3)



A continuación, se detallan algunas actividades y productos descritos en el cuadro de estándares mínimos que requieren mayor especificación: - Giras técnicas; - Apoyo a seguimiento a proyectos de usuarios de sus unidades operativas; - 50% de visitas al pago de segunda cuota con verificadores de respaldo. Entre estas obligaciones destacan los estándares mínimos de la calidad de la gestión del agente, que están expresados en actividades y verificadores y por ello se trata de compromisos cuyo cumplimiento es medible y verificable. Todas estas obligaciones del *agente ejecutor* son vinculantes, pues están indicadas como deberes en su contrato: “En Cunco, a 27 de Junio de 2012, entre la ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE CUNCO (...) Representada legalmente para estos efectos por su Alcalde Titular (...), en adelante indistintamente, “La Municipalidad”, y don JMMC (...), en adelante “El profesional” (...), quienes han venido en celebrar el siguiente Contrato de Prestación de Servicios, en la modalidad de Honorarios, de conformidad a las cláusulas y estipulaciones que a continuación se indicarán: PRIMERO: La Municipalidad de Cunco firmó un convenio con el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP, para ejecutar en esta Comuna el “Programa de Desarrollo de Acción Local – PRODESAL” con financiamiento de INDAP, para lo cual se requiere contratar un Profesional que ejecutará el Programa. SEGUNDO: Don PMG, en su calidad de Alcalde de la Municipalidad de Cunco, contrata los servicios del Sr. JMMC, para desarrollar el programa mencionado en el punto anterior, mediante el cual prestará Servicios de Asesoría Técnica a un rango de 100 a 119 usuarios/as en los ámbitos de desarrollo económico productivo y sustentabilidad ambiental, y articulará a los usuario(as) del programa, con otros instrumentos, tanto públicos como privados (...) SEXTO: El profesional contratado desempeñará el rol de Jefe Técnico de la unidad operativa PRODESAL “EL VALLE”, y deberá cumplir con las funciones estipuladas en ARTICULO SEGUNDO, NUMERO 3 del convenio para la ejecución del Programa de desarrollo de Acción Local – PRODESAL y el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP – Municipalidad de Cunco” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012b: 1-2) .

En este mismo sentido, en torno a las obligaciones, se dispone de indicadores concretos de gestión a partir de la obligación que señala que Equipo Técnico debe elaborar un Plan Estratégico de Mediano plazo que “defina la estrategia necesaria y líneas de acción para disminuir las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico”. De acuerdo a los antecedentes antes presentados sobre el enfoque metodológico de implementación del

PRODESAL, una vez que el Jefe del Equipo Técnico comienza su intervención en la unidad operativa, debe realizar un diagnóstico de la situación inicial en términos de producción agrícola de los agricultores en base al cual se elabora un Plan Operativo Anual de la Unidad Operativa, en el cual se definen las actividades, metas e indicadores que operacionalizan el Plan Estratégico de Mediano plazo. El Plan Operativo Anual de la Unidad Operativa, también es, según los antecedentes recién presentados, una obligación del *agente ejecutor* y debe elaborarse considerando tanto las funciones específicas como los estándares mínimos de calidad antes presentados y es uno de los aspectos que se evalúan en la gestión del actor señalado y por esta razón, también constituyen compromisos que forman parte de su contrato.

Como ilustración presentamos el Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013 (Mayo 2012-Abril de 2013), elaborado por el Jefe del Equipo Técnico a cargo de la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco. Este informe contiene el Plan Operativo Anual, consignado como actividades planificadas por rubro y/o objetivo, según cronograma de trabajo inicial, respecto a las cuales se reportan las actividades realizadas (INDAP, 2012c).

Tabla 6. Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013, PRODESAL, Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.

<b>1. ACTIVIDADES SEGÚN CRONOGRAMA DE TRABAJO INICIAL</b>		
<b>Rubro y/o Objetivo</b>	<b>ACTIVIDADES</b>	
	<b>PLANIFICADAS</b>	<b>REALIZADAS</b>
GANADERIA BOVINA (SEGMENTO 3)	Establecer praderas de rotación y permanentes para pastoreo y corte a través del SIRSD-S u Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros	2 Agricultores establecen 5,1 Has de praderas permanentes con incentivo SIRSD-S. 2 Agricultores establecen 3 Has de pradera de rotación con incentivo de praderas suplementarias.
	Gestionar capacitaciones y actualización de conocimientos en sanidad animal de bovinos de carne	4 Agricultores realizan 2 manejos sanitarios en la temporada preventivo en desparasitación, vacunación contra clostridios y tonificación con vitamina ADE, con una masa total de 100 cabezas. 4 Agricultores realizan control de mosca de cuernos con aretes entregados por INDAP. 100 Cabezas de Bovinos.
	Charla de manejo reproductivo en el marco del Plan de Fomento Ganadero	3 Agricultores asisten a charlas del Plan Fomento Ganadero de INDAP
	Participación en piloto de selección de toretes en la marco del Plan de Fomento Ganadero de INDAP	4 Agricultores se inscriben y participan de reuniones y charlas técnicas dictadas por la Fundación Mondión, en el marco del Plan de Fomento Ganadero. 3 Agricultores participan de Programa de mejoramiento genético, a través de la inscripción e inseminación artificial de 40 vientres bovinos.
GANADERIA BOVINA (SEGMENTO 3)	Incorporación de manejo de registros de los rebaños a través de areteo y registros escritos	Incorporación de manejo de registros de los rebaños a través de areteo y registros escritos
DESARROLLO COMERCIAL	Capacitar a agricultores acerca de la Ley 19.034 de recuperación de IVA como pequeño productor agrícola	3 Agricultores recuperan IVA por Ley 19.034 en el mes de Junio de 2012. Reciben devolución en el mes de Septiembre.
ESTABLECIMIENTO DE ARTICULACIONES Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS	Establecer praderas de rotación y permanentes para pastoreo y corte a través del SIRSD-S u Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros	3 Agricultores establecen 8,35 Has de praderas permanentes con incentivo SIRSD-S año 2012. 3 Agricultores postulan a establecer 5,75 Has de praderas permanentes con incentivo SIRSD-S año 2013. Planes aprobados técnicamente en lista de espera para financiamiento. 2 Agricultores establecen 3 Has de pradera de rotación con incentivo de praderas suplementarias, año 2012.
	Mejorar infraestructura pecuaria: galpones, corral, manga y cercos	1 Agricultor postula y se adjudica PDI para la construcción de galpón de 100 m2.
	Agricultores realizan DEA en el marco de la Ley de Trazabilidad Sanitaria ante el SAG	4 Agricultores realizan DEA de Ley de Trazabilidad del SAG
	Gestión de proyectos de reproductores de bovinos de carne de estación de selección de toretes overo colorado	1 Agricultor adquiere torito de raza Clavel de estación de selección de toros., con incentivo PDI.
GANADERIA OVINA (SEGMENTO 2)	Establecer praderas de rotación y permanentes para pastoreo y corte	7 Agricultores establecen praderas permanentes. Superficie Total: 8,05 Has. 13 Agricultores establecen praderas de rotación. Superficie Total: 13 Has. 6 Agricultores establecen praderas de rotación, en Abril 2013. Superficie Total: 6 Has
	Mejorar el manejo de pastoreo con ganado ovino, a través del APOTRERAMIENTO	2 Agricultores mejoran el manejo de pastoreo del ganado ovino. Superficie manejada de: 3 Has y 200 metros de cerco de malla ursus
	Gestionar capacitaciones en sanidad animal para productores ovinos. AUTOGESTIÓN EN SANIDAD.	15 Agricultores realizan control de parásitos internos y externos, tres veces al año. 15 Agricultores hacen control preventivo de enfermedades clostridiales, en corderito en primavera.
	Capacitación a agricultores en nutrición mineral en Pre-Parto y Post-Parto en rebaños ovino	15 agricultores se capacitan en nutrición mineral con el uso estratégico de sales minerales en Pre y Post-Parto.
	Incorporación de manejo de registros de los rebaños a través de areteo y registros escritos	15 Agricultores llevan registros productivos y reproductivos de sus rebaños ovinos. Partos y Selección de vientres.
	Capacitación a agricultores en el manejo integral de enfermedades parasitarias	15 agricultores se capacitan en taller practico de control integral de parásitos (Aplicación productos, cambio de potero y rotación de ingredientes activos)

Tabla 6. Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013, PRODESAL, Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco (Continuación).

1. ACTIVIDADES SEGÚN CRONOGRAMA DE TRABAJO INICIAL		
Rubro y/o Objetivo	ACTIVIDADES	
	PLANIFICADAS	REALIZADAS
DESARROLLO COMERCIAL	Postulación de proyecto a Programa de Alianza Comercial de INDAP, para vincular a productores con nichos de mercado formal	15 Agricultores participan de programa de Alianzas Comerciales de INDAP, para poder vender sus productos por 3 años a Comercial Chau S.A de Santiago. SE INICIA PROCESO DE DIAGNOSTICOS EN TERRENO.
	Realización de Muestra Campesina en marco de Feria del Cocimiento de Cordero de Cunco	Agricultores dan a conocer tipos de razas y cruza en la Muestra Campesina del Verano en Cunco. Muestra Ovina y Venta de Asados. Actividad realizada el 03-02-2013.
	Gestionar y promover la venta asociativa de genética ovina a productores de la región de la Araucanía	Venta asociativa de 140 vientres ovinos de raza Suffolk Down, Romney Marsh e híbridas a agricultores de las comuna de Vilcún y Melipeuco
ESTABLECIMIENTO DE ARTICULACIONES Y ALIANZAS ESTRATÉGICAS	Establecer praderas de rotación y permanentes para pastoreo y corte, a través del SIRSD-S y Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros	7 Agricultores establecen praderas permanentes con incentivo SIRSD-S. Superficie Total: 8,05 Has. 13 Agricultores establecen praderas de rotación con incentivo de praderas suplementarias. Superficie Total: 13 Has. 4 Agricultores postulan a establecer 8 Has de praderas permanentes con incentivo SIRSD-S año 2013. Planes aprobados técnicamente en lista de espera para financiamiento. 6 Agricultores establecen praderas de rotación, con incentivo del PPSRF en Abril 2013. Superficie Total: 6 Has
	Formulación de proyectos PDI, IFP, CONADI, entre otros para infraestructura productiva	1 Agricultora se adjudica galpón de 100 m2 para protección ganado, con incentivo PDI 2012. 1 Agricultor se adjudica cobertizo ovino de 48 m2 para protección ganado, con incentivo PDI 2012. 1 Agricultora incorpora 10 vientres híbridos de Texel x Romney Mashh, con incentivo IFP 2012.
	Agricultores realizan DEA en el marco de la Ley de Trazabilidad Sanitaria ante el SAG	15 Agricultores realizan tramites ante el SAG para cumplir con Ley de Trazabilidad Sanitaria
	Participar de actividades regionales en relación al manejo genético y calidad de la canal del cordero	1 agricultor participa en seminario de producción ovina
GANADERIA BOVINA Y OVINA (SEGMENTO 1)	Establecer praderas de rotación y permanentes para pastoreo y corte a través del SIRSD-S u Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros	15 Agricultores establecen 18,36 Has de praderas permanentes con incentivo SIRSD-S 2012. 62 Agricultores establecen 60 Has de pradera suplementarias bianuales con incentivo del Programa de Praderas Suplementarias. 8 Agricultores establecen 8 Has de pradera suplementarias bianuales con incentivo del Programa de Praderas Suplementarias año 2013 (Ejecución Abril 2013).
	Establecimiento de praderas de rotación y perennes para producción de forraje (50% siembra en Marzo y 50% en Septiembre)	1 Agricultor establece pradera de 0,75 Ha de Alfalfa en el grupo Loncoche-Quecherehue.
	Introducción de Trébol Rosado variedad RedQueli como alternativa de producción de forraje para pastoreo y conservación de forraje	32 Agricultores establecer Trébol Rosado variedad RedQueli, con una superficie total de 16 Has.
	Apoyo técnico en manejo sanitario del ganado bovino y ovino (Talleres y Prácticos en terreno).	90 Agricultores realizan control de parásitos internos y externos, tonificación con vitamina ADE y vacuna contra enfermedades clostridiales en bovinos, dos veces en el año 2012. 90 Agricultores hacen control preventivo de enfermedades clostridiales en corderitos de 1 mes de edad. 95 Agricultores realizan control de mosca de los cuernos en bovinos, con arete insecticida. 3 Agricultores realizan curso de enfermero de ganado, dictado por INDAP en camión de capacitación en el mes de Febrero de 2013.
	Capacitación a agricultores en suplementación mineral en Pre-Parto y Post-Parto en rebaños bovinos y ovinos	86 agricultores se capacitan en la suplementación con sales minerales en Pre y Post-Parto en bovinos y ovinos: Se entregan sales minerales a 86 agricultores molidas. 86 agricultores se capacitan en la suplementación con sales minerales en Pre y Post-Parto en bovinos y ovinos: Se entregan sales minerales a 86 agricultores molidas.

Tabla 6. Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013, PRODESAL, Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco (Continuación).

1. ACTIVIDADES SEGÚN CRONOGRAMA DE TRABAJO INICIAL		
Rubro y/o Objetivo	ACTIVIDADES	
	PLANIFICADAS	REALIZADAS
GANADERIA BOVINA Y OVINA (SEGMENTO 1) (Continuación)	Entrevista en oficina para informar precios del ganado bovino en pie	30 Agricultores asisten a oficina del programa para informarse de precios que se transa en ganado bovino en ferias ganaderas de la región
	Participación en Muestra Campesina del Verano en la ciudad de Cunco	Agricultoras que producen artesanía textil Mapuche participan de Muestra Campesina del Verano en la ciudad de Cunco, realizada el 03-02-2013
	Apoyar a los agricultores en la Ley de Trazabilidad Bovina de SAG	100 Agricultores realizan Declaración de Existencia Animal de ganado bovino y ovino al SAG.
	Formulación de proyectos productivos a diferentes fuentes de financiamiento como PDI, IFP, PDI INDAP-GORE, u Otros. Formulación de proyectos productivos a diferentes fuentes de financiamiento como PDI, IFP, PDI INDAP-GORE, u Otros.	8 Agricultores construyen cobertizos ovinos de 18 y 36 m2. 2 Agricultores construyen y mejoran galpones de 60 m2 y 120 m2. 3 Agricultores introducen 28 vientres ovinos raza Suffolk Down.
	Solicitud de Dominios Vigentes, Cert. De Hipotecas, Gravámenes, Litigios e Interdicciones de propiedades agrícolas para el acceso a instrumento de Fomento en el 1° Conservador.	37 Agricultores han trasladado sus propiedad agrícola del 1° conservador de bienes raíces al 2° conservador de Cunco.
	Postulación al Programa de Consolidación de Tierras de INDAP.	14 Agricultores postulan al Programa de Consolidación de Tierras de INDAP.
	Solicitud de Dominios Vigentes, Cert. De Hipotecas, Gravámenes, Litigios e Interdicciones de propiedades agrícolas para el acceso a instrumento de Fomento en el 1° Conservador.	A la fecha 50 Agricultores han trasladado su propiedad agrícola del 1° conservador de bienes raíces al 2° conservador de Cunco, con el apoyo técnico del Programa.
CEREALES (SEGMENTO 1)	Establecer cultivos anuales a través del SIRSD-S u Programa de Praderas Suplementarias y Recursos Forrajeros, para mejorar los niveles de fertilidad de suelo.	3 Agricultores se postulan a rotación de cultivos para establecer 5 Has de trigo, con incentivo SIRSD-S.
CEREALES (SEGMENTO 2)	Mejorar conocimientos en la realización del barbecho químico y control de malezas en cultivos anuales	0 Agricultores se capacitan en charlas técnicas de barbecho químico y control de malezas en cereales. 90 Agricultores se capacitan en charlas técnicas en terreno en el control preventivo y curativo de hongos en cereales.
	Informarse acerca de la ventaja y desventaja de la contratación, operación y cobro del seguro agrícola	90 Agricultores se capacitan e informar acerca del acceso y operación del seguro agrícola de INDAP.
	Formulación de proyectos productivos a diferentes fuentes de financiamiento como PDI, IFP, PDI INDAP-GORE, u Otros.	4 Agricultores se ganan proyectos IFP para la construcción de bodegas para almacenar granos e insumos de 18 y 30 m2.
	Establecer cultivos anuales como avena y trigo, para mejorar los niveles de fertilidad de suelo (Fosforo y Saturación de Aluminio).	11 Agricultores establecen 12 Has entre avena y trigo con el Seguro Agrícola
HORTALIZAS Y CHACRA (SEGMENTO 1)	Entrevista en oficina para informar precios de los cereales como avena y trigo	Agricultores asisten a oficina del programa para informarse de precios que se transan cereales como avena y trigo en el mercado Regional
	Capacitar usuarios en el uso de semillas certificada	1 Agricultor establece unidad productiva de poroto variedad Sofía bajo plástico en el grupo Loncoche-Quecherehue. 119 Agricultores establecen unidades demostrativas de quinoa con el objetivo de recuperar y valorizar el cultivo de quinoa.
	Apoyo en la formalización de comités de ferias campesina	Se apoya a 1 de los 3 comités de feriantes para actualizar su directiva y acceder a instrumento de fomento para compra de Carpa. Se apoya a 1 de los 3 comités de feriantes para actualizar su directiva y acceder a instrumento de fomento para compra de Carpa.
	Capacitar usuarios en fertilización de hortalizas y chacras	Se realiza charla técnica a 28 agricultores de fertilización al establecimiento de hortalizas. NPK y Fertilizantes Foliares. Reciben apoyo de fertilizantes con aporte Municipal.
	Formulación de proyectos productivos a diferentes fuentes de financiamiento como PDI, IFP, PDI INDAP-GORE, u Otros.	1 Agricultora se gana proyectos IFP para la construcción de invernaderos comerciales de 60 m2. 4 Agricultores mejoran invernaderos de 21 m2 para seguridad alimentaria.

Tabla 6. Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013, PRODESAL, Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco (Continuación).

1. ACTIVIDADES SEGÚN CRONOGRAMA DE TRABAJO INICIAL		
Rubro y/o Objetivo	ACTIVIDADES	
	PLANIFICADAS	REALIZADAS
APICULTURA (SEGMENTO 1)	Apoyo en el manejo sanitario de la colmena, coordinar compra de productos y suplementación alimenticia	17 agricultores hacen manejo sanitario y suplementación energética con azúcar (Apoyo INDAP - Emergencia). 17 agricultores hacen manejo sanitario y suplementación energética con azúcar. Se apoya en la coordinación y compra de productos para control de Varroasis. 12 agricultores asisten a charla técnica de manejo de internada y control de parásitos, dictada por el equipo técnico en el mes de Abril de 2013.
	Formulación de proyectos productivos a diferentes fuentes de financiamiento como PDI, IFP, PDI INDAP-GORE, u Otros.	1 Agricultor mejora su equipamiento con centrifuga con motor y batea desoperculadora
	Se realizan gestiones con Unidad de Formalización de Emprendimientos de la SEREMI de Economía, para formulación de carpetas para Acción Sanitaria	No se logran realizar las gestiones con la Unidad de Formalización de Emprendimientos de la SEREMI de Economía. Obs: No se priorizan los emprendimientos por la UDEL durante el 2012.
FRUTALES MENORES (SEGMENTO 1)	Curso de Elaboración de conservas y mermeladas, repostería y gastronomía típica	Se realizará 1 curso de gastronomía con uso de quinoa en el grupo Quiñenchique
	Mejoramiento de huertos y quintas caseras con la introducción de nuevas especies y variedades de frutales mayores y menores	38 Agricultores plantan nuevas especies y variedades de frutales mayores y menores. Grupos Loncoche-Quecherehue, Traumaco Catrilaf, Los Juanes y Trompulo Faja 12.000.
	Capacitación en el cultivo y manejo de un huerto de Frambuesas.	Se dicta charla técnica a 11 agricultores en el manejo sanitario del cultivo de frambuesa en control de pololo café y burrito, en reuniones del mes de Marzo 2013, además de visitas prediales.
	Formulación de proyectos productivos para establecimiento de huerto de frutilla y mejoramiento de sistemas de riego.	1 Agricultor mejora la infraestructura de riego en frambuesa. 3 Agricultor establecerán huertos de frutilla variedad Albion y Aromas con riego por goteo. Total: 8.750 Plantas del Vivero Llahuen. Se realiza seguimiento en terreno para el manejo agronómico de las plantaciones.
	Se realizan gestiones con Unidad de Formalización de Emprendimientos de la SEREMI de Economía, para formulación de carpetas para Acción Sanitaria Se realizan gestiones con Unidad de Formalización de Emprendimientos de la SEREMI de Economía, para formulación de carpetas para Acción Sanitaria	No se logran realizar las gestiones con la Unidad de Formalización de Emprendimientos de la SEREMI de Economía. Obs: No se priorizan los emprendimientos por la UDEL durante el 2012.

Fuente: (INDAP, 2012c).

Hasta aquí hemos identificado como compromisos contractuales del *agente gerente* las obligaciones de su gestión estipuladas, primero, en el convenio INDAP-Municipalidad de Cunco, segundo, en su contrato y tercero, en las actividades y resultados estipulados en las planificaciones incluidas en el Plan Estratégico de Mediano plazo y en los Planes Operativos Anuales de la Unidad Operativa El Valle. A estos compromisos se suman aquellos relacionados a las acciones y resultados que este agente debe llevar a cabo para que INDAP

transfiera los recursos al municipio acordados para el funcionamiento del PRODESAL en la Unidad Operativa. En efecto, en los convenios y renovaciones de convenios celebrados entre INDAP y la municipalidad como entidad ejecutora se establecen los deberes y derechos de las partes y entre estos uno de los más relevantes se refiere a los aportes financieros que entrega cada parte para desarrollar el programa en la Unidad Operativa. Como ilustración mostramos los acuerdos establecidos en la carta modificatoria del convenio de continuidad de la ejecución del Programa de Desarrollo Local PRODESAL del año 2010 (INDAP, 2010b):

“La municipalidad de CUNCO, aportará para la temporada 2010-2011 la suma de \$8.320.000 (Ocho millones trescientos veinte mil pesos), según consta en el certificado del Consejo Municipal (...) Dicho aporte se desglosa como sigue (...) Unidad Operativa El Valle, aporte de dinero efectivo Municipal \$4.160.000 (Porcentaje (%) de aporte Municipal en relación al aporte de INDAP 18.06%) (...) INDAP entregará a la Municipalidad de Cunco en la temporada 2010-2011 los recursos que se indican a continuación (...) Unidad Operativa El Valle aporte de dinero efectivo \$23.033.441 (...) El incentivo aportado por el INDAP se pagará en 3 cuotas. El detalle de los montos para cada Unidad Operativa que la entidad ejecutora administra se indica a continuación: (...) Unidad Operativa El Valle Cuota 1 \$11.868.503, Cuota 2 \$6.487.055, Cuota 3 \$4.677.883 (...) El detalle de las fechas y requisitos de pago para cada cuota se indican en el Anexo N°3, los cuales serán aplicables a todas las Unidades Operativas que la entidad ejecutora administra (...) ANEXO 3 Fechas de pago y requisitos de las cuotas provenientes de los recursos INDAP:”

Tabla 7. Fechas de pago y requisitos de las cuotas provenientes de los recursos de INDAP para la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, año agrícola 2010-2011.

N° Cuota	Fecha Pago	Requisitos
1	Desde: 10-05-2010 Hasta: 11-06-2010	Carta anexa que modifica el Convenio vigente entre INDAP y el Municipio, formada por ambas partes.
1	Desde: 10-05-2010 Hasta: 11-06-2010	Certificado del Consejo Municipal ratificando o actualizando el aporte monetario del Municipio para el año o temporada correspondiente.
1	Desde: 10-05-2010 Hasta: 11-06-2010	Contrato a honorario o de trabajo del equipo técnico, con definición de funciones acorde con las establecidas en las normas técnicas, esto en caso de continuidad del equipo, de caso contrario bastará que el proceso de selección y contratación se encuentre en marcha, por lo que el contrato se deberá presentar como requisito de pago de la segunda cuota.
1	Desde: 10-05-2010 Hasta: 11-06-2010	Entrega del Informe Financiero final del año 2009 o temporada 2009-2010 con sus respectivos respaldos de los gastos efectuados, formado por el Jefe del Departamento de Adm. y Finanzas del Municipio y el Encargado Municipal PRODESAL, revisado por el Ejecutivo Integral y aprobado por el Jefe de Área.
1	Desde: 10-05-2010 Hasta: 11-06-2010	Entrega del informe técnico final temporada 2009-2010 con sus respectivos respaldos, firmados por el jefe técnico y Encargado Municipal PRODESAL
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Nómina de todos(as) los usuarios(as) de la Unidad Operativa (nombres, Rut, formas) identificando el grupo al que pertenecen, los usuarios que egresan y los que ingresan en su remplazo. Esta nómina debe ser entregada a INDAP o ingresada al sistema PRODESAL, revisada por el Ejecutivo Integral y aprobada por el Jefe de Área correspondiente.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Entrega de Formularios de postulación/carta compromiso con firma de todos(as) los usuarios(as) nuevos(as) que componen la unidad Operativa y de los usuarios que no tenían la carta compromiso anteriormente y las cartas de renuncia o informes del Equipo Técnico o del Comité de Control Social o del Área respeto de los usuarios que egresan o se retiran del Programa.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Entrega de Plan de trabajo de la Unidad Operativa correspondiente al año, aprobado y/o ajustado por los usuarios a través del Comité de Control Social y aprobado con la firma de INDAP, en implementación.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Entrega del Informe financiero del período, de acuerdo al formato provisto por INDAP, con los respectivos respaldos de los gastos efectuados, firmado por el Jefe del Dpto. Admin. y Finanzas del Municipio, del Alcalde y/o del Encargado Municipal del Programa, revisado por Ejecutivo Integral y aprobado por el Jefe de Área de INDAP.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Informe técnico del período, de acuerdo al formato provisto por INDAP, con sus respectivos verificadores, firmado por el Jefe Técnico, el(la) Encargado(a) Municipal del Programa y/o el Alcalde o en quien éste delegue esta función, revisado por Ejecutivo integral y aprobado por el jefe de Área de INDAP.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Haber realizado en el período 1 una visita individual del Jefe Técnico y 2 del técnico a todos los agricultores de la Unidad Operativa (cuando exista el equipo completo). Se deberán entregar los verificadores de las visitas realizadas.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Haber realizado en el período 1 una visita individual del Jefe Técnico a todos los agricultores de la Unidad Operativa (cuando sólo existe Jefe Técnico). Se deberán entregar los verificadores de las visitas realizadas.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Aplicación de diagnóstico a los(las) usuarios(as) nuevos de la unidad operativa e ingreso de esta información al sistema PRODESAL. Entrega de verificador de la aplicación de las Encuestas a definir por la región, en otros requisitos.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Implementación de las actividades y gasto del 100% del Bono de Servicio Básico financiado con los recursos INDAP excepcionalmente no utilizados en el año o temporada anterior establecidas en la carta anexa, según propuesta de uso aprobada.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Implementación de las actividades y gasto del 100% del Bono de Servicio Básico financiado con los recursos aportados por el municipio excepcionalmente no utilizados en el año o temporada anterior establecidas en la carta anexa, según propuesta de uso aprobada.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Entrega de plan de trabajo anual del Comité de Control Social e informe de las modificaciones realizadas en la composición del Comité, en caso de haber ocurrido, con los verificadores correspondientes.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Actividades y presupuesto del bono de Servicio Básico aportado por el Municipio ejecutado en al menos un 30% a la fecha de pago de la cuota.
2	Desde: 04-10-2010 Hasta: 29-10-2010	Actividades y presupuesto del bono de Servicio Básico aportado por INDAP ejecutado en al menos un 40% a la fecha de pago de la cuota.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Entrega de Informe financiero final, de acuerdo al formato provisto por el INDAP, con los respectivos respaldos de los gastos efectuados, formado por el Jefe del Dpto. Adm. y Finanzas del Municipio, del Alcalde y/o del Encargado Municipal del Programa, revisado por Ejecutivo Integral y aprobado por el Jefe de Área de INDAP.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Entrega de Informe técnico final, de acuerdo al formato provisto por INDAP, con sus respectivos verificadores, firmado por el Jefe Técnico, el(la) Encargado(a) Municipal del Programa y/o el Alcalde o en quien éste delegue esta función, revisado por Ejecutivo integral y aprobado por el jefe de Área de INDAP.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Haber completado en el período al menos el 80% de las visitas individuales del Jefe Técnico y del técnico a todos los agricultores de la Unidad Operativa comprometida. Se deberán entregar los verificadores de las visitas realizadas.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Actividades y presupuesto del Bono de Servicio Básico aportado por el Municipio ejecutados al menos en un 80% a la fecha de pago de la cuota o en su defecto explicar las razones fundadas que impidieron tal cumplimiento, sujetas a la aprobación de INDAP.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Actividades y presupuesto del Bono de Servicio Básico aportado por INDAP ejecutados en un 100% a la fecha de pago de la cuota o en su defecto explicar las razones fundadas que impidieron tal cumplimiento, sujetas a la aprobación de INDAP.
3	Desde: 17-01-2011 Hasta: 14-01-2011	Ejecución del 100% del incentivo para el Fortalecimiento Productivo PRODESAL de la Unidad Operativa (IFPP) a la fecha de pago de la cuota.

Fuente: (INDAP, 2010b).



El cumplimiento del listado de requisitos recién presentado es de responsabilidad del municipio como entidad ejecutora, pero queda claro que la tarea en la Unidad Operativa El Valle debe ser asumida por el Jefe del Equipo Técnico, es decir, por el *agente ejecutor*. Él es responsable de requisitos específicos como los informes financieros, informes técnicos, nóminas, diagnósticos y visitas técnicas a los beneficiarios, entrega de prestaciones asociadas al programa (bonos e incentivos productivos) y ejecuciones presupuestarias. La condicionalidad como incentivo considerado en el diseño institucional del PRODESAL ya queda clara en este punto, pues del cumplimiento de los compromisos del agente depende que INDAP transfiera recursos al municipio, gracias a lo cual están disponibles los recursos para el pago su trabajo.

La planificación mensual de actividades del *agente ejecutor* se elaboran a partir de los requisitos necesarios para el pago de las cuotas de INDAP (informes financieros, informes técnicos, nóminas, diagnósticos y visitas técnicas a los beneficiarios, entrega de prestaciones asociadas al programa -bonos e incentivos productivos- y ejecuciones presupuestarias) y según las fechas de cumplimiento estipuladas, tal como se indica en la tabla N°7. La entrega de los recursos de INDAP, como se señaló, está segmentada en tres cuotas y esos recursos se destinan al financiamiento del Equipo Técnico Ejecutor y específicamente su utilizan para cubrir gastos de entrega de bonos básicos a los agricultores de la Unidad Operativa y además para movilización y de los honorarios de los profesionales integrantes del equipo. En la siguiente tabla, se ilustra sobre la estructura del financiamiento INDAP para la Unidad Operativa El Valle, la que contiene el pago de los honorarios mensuales del Jefe del Equipo Técnico (INDAP, 2010b).

Tabla 8. Cronograma Uso de los Recursos de Incentivos Unidad Operativa El Valle.

Destino Recursos INDAP	Monto	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Enero	Febrero	Marzo	Abril
Honorarios	17.379.377	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.315	1.448.312
Movilización	2.172.135	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.845	226.840
Bono Servicio Básico	2.9391.529	0	200.000	450.000	600.000	450.000	550.000	200.000	0	481.529	0	0	0
Saldo Incentivos INDAP (Bono Servicio Básico)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Totales	23.033.441	1.675.160	1.875.160	2.125.160	2.275.160	2.125.160	2.225.160	1.875.160	1.675.160	2.156.689	1.675.160	1.675.160	1.675.152

Fuente: (INDAP, 2010b).

El pago mensual de los honorarios será efectivo si el *agente ejecutor* cumple efectivamente con sus compromisos en la etapa postcontractual, específicamente, si su desempeño se ajusta a lo establecido en el Plan de Trabajo Anual, que se operacionaliza a través de la planificación mensual de actividades. El contrato celebrado entre la Municipalidad de Cunco el Jefe del Equipo Técnico de la Unidad Operativa El Valle señala: “La remuneración final acordada asciende a la suma de Bruta de \$1.134.159 (Un millón ciento treinta y cuatro mil ciento cincuenta y nueve), incluido el 10% de impuesto, cifra que será pagada el día 30 de cada mes, o el día hábil anterior a esta fecha si este no lo fuere, contra prestación de boleta de honorarios e informe de actividades mensual” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012a: 2).

En base a la presentación de los compromisos contractuales del *agente ejecutor* es posible dimensionar, a partir de las actividades que debe desarrollar, el alto nivel de esfuerzo que implica su cumplimiento. Este esfuerzo supone los costos  $e$  que en el juego de cumplimiento contractual ya mencionado se restan a los beneficios  $d$  por las retribuciones monetarias en el período contractual y a las rentas  $\phi$  disponibles gracias a la ejecución de los futuros contratos sucesivamente renovados. Así, los pagos del *agente ejecutor* por la estrategia cumplir son  $d+\phi-e$ . La segunda estrategia del agente es no cumplir, por lo cual recibe el pago  $f$  derivado de las remuneración contractual obtenida con un bajo nivel de esfuerzo, lo que implica no recibir otras remuneraciones en período contractual por cancelación del contrato y no recibir remuneraciones futuras por la no renovación del contrato. En esta lógica, el agente cumplirá si  $d+\phi-e>f$ .

Un agente maximizador, según la teoría principal-agente prefiere obtener la ganancia con un esfuerzo reducido, es decir, prefiere actuar en forma oportunista porque sus intereses no condicen con los de su principal, y lo hará si puede valerse de la asimetría informativa sobre sus acciones ex-post. No obstante, en la lógica del *juego de cumplimiento*, el agente no tiene esta opción porque debe rendir cuentas en el nivel informativo y exigitivo, lo que implica que debe informar sobre sus acciones, las que son observables y permiten inferir su nivel de esfuerzo y además, implica que será sancionado si es evidente que no cumplió sus compromisos.

En el caso estudiado, como hemos propuesto, el diseño del PRODESAL, es decir, su marco institucional, conforma la estructura de oportunidades que orienta hacia el cumplimiento porque establece, como vimos y desde el contrato como dispositivo de *accountability* vertical interna, los compromisos del agente, además establece las sanciones y la forma en que el agente será monitoreado para acceder a información sobre sus acciones, lo que permite determinar si cumple sus compromisos y según ello, si será sancionado positiva o negativamente.

En torno a la monitorización cobra protagonismo el sistema de acción o de interacción que conforma el *agente ejecutor* junto al *principal gerente*. Podemos advertir, según los antecedentes presentados, que el cumplimiento de los compromisos establecidos en la planificación mensual debe ser comunicado formalmente por el *agente ejecutor* al Encargado Municipal del Programa, es decir, a su principal, a través de los informes técnicos y financieros deben incluir los respaldos que permitan verificar la información entregada sobre aspectos financieros y técnicos (que incluyen, por ejemplo, respaldos sobre las visitas técnicas realizadas a los agricultores) y que deber ser aprobados y por éste y por ello, llevan su firma.

En este punto señalamos algo fundamental en torno al análisis del diseño institucional del PRODESAL. Los informes constituyen un primer dispositivo contemplado en el diseño institucional a través de los cuales el *agente ejecutor* rinde cuentas y lo hace informando al *agente ejecutor* sobre el resultado de su gestión mensual contrastada con la planificación y los productos esperados para ese período de trabajo. En este sentido, los informes son un dispositivo de *accountability* vertical interna mediante el cual el *agente ejecutor* rinde cuentas ante el *principal gerente*. También son un dispositivo de *accountability* vertical social porque los integrantes del Comité de Control Social tienen en cuenta la información entregada por el *agente ejecutor* al evaluar su gestión de forma vinculante en las evaluaciones ex-dure y ex-post. Estas evaluaciones, son, por tanto, el segundo dispositivo a través del cual el *agente ejecutor* rinde cuentas y operan como un dispositivo de *accountability* vertical interna, porque participa en *principal gerente*, y de *accountability* vertical social, porque participan los miembros del Comité de Control Social. Además, a nuestro parecer, estos dos dispositivos, los informes y las evaluaciones son, en términos de las vías para el cumplimiento propuestas por la teoría económica, formas de monitorización, que a su vez se articulan en torno a incentivos

anidados en el contrato que estipula derechos y deberes del agente ejecutor. Sobre esto volveremos más adelante.

Por ahora, diremos que la monitorización del *principal gerente* sobre el *agente ejecutor* estipulada en el diseño institucional del PRODESAL configura la dinámica del sistema de interacción o de acción entre los actores señalados. De hecho, la operacionalización de la condicionalidad como característica del diseño PRODESAL recae fuertemente en el *principal gerente*, quien no solo certifica el cumplimiento mensual del agente, de lo que, como dijimos depende el pago mensual de sus servicios, sino que además, evalúa el cumplimiento general de sus compromisos, evaluación de cuyo resultado depende, en parte, si a éste se le renueva o no su contrato anual. Esta evaluación se realiza en dos momentos: cuando se cumpla la mitad del plazo de ejecución del Plan Operativo Anual y cuando finaliza el plazo estipulado para su concreción.

Además, se lleva a cabo en base a criterios predefinidos por el PRODESAL y según los cuales el *principal gerente* debe ponderar el rendimiento del *agente ejecutor* en diversos aspectos y entregar las pautas de evolución al Ejecutivo de Área de INDAP. Por esta razón, las acciones del *agente ejecutor* se orientaron a desarrollar, en coordinación con el *principal gerente*, las actividades definidas en las planificaciones anuales y mensuales cuyas orientaciones fueron definidas por el diagnóstico inicial de la Unidad Operativa El Valle y por la correspondiente Planificación Estratégica de Mediano Plazo:

L.D. (PG): “Cuando yo llegué me integré al equipo (...) y acá en el caso de la municipalidad, bueno una recepción de parte de la unidad y después de eso, bueno, yo conocía la comuna y conversando con los colegas de acá, lo que nos encomendaron y que fue una de las orientaciones que siempre ha tenido la comuna acá es el desarrollo de la ganadería ovina, es el rubro en que más nos pidieron avance, tanto de la municipalidad como del INDAP y también el trabajo relacionado con lograr algunas innovaciones con algunos productores que tengan obviamente los perfiles para hacerlo. Esas fueron las pedidas al momento de incorporarme al equipo (...) yo he estado en dos municipios antes, este es el tercero, en uno estuve muy poquito tiempo, pero acá resulta que la primera condición que me colocaron fue la relación con los agricultores, o sea, el respeto 100% hacia los agricultores, un trato deferente, respetuoso, una relación horizontal. Acá, uno es un asesor, una parte más del sistema, no una verticalidad, porque esa estructura no funciona en el programa, una relación horizontal y el respeto, o sea el respeto a todos los agricultores por sobre todas las cosas y un buen trato y obviamente, la

conversa siempre permanente con los dirigentes, ese es un tema muy reimportante y tener una buena comunicación con ellos, a través de ellos bajar información y sobre todo coordinar actividades. Eso es una de las cosas que se me pidió desde el punto de vista de la relación en términos organizacional y bueno acá toda la estructura interna, cómo operan todos los trámites administrativos y yo me basé bastante igual en la experiencia de don L.D., que es el encargado municipal del programa, que él conoce a toda la gente acá, a todos los dirigentes y obviamente irme insertando en el cómo están trabajando las otras unidades operativas, cómo habían avanzado y en base a eso diseñamos en una primera etapa el plan de mediano plazo, que es la primera planificación (...) generalmente las experiencias iban muy marcadas en los agricultores y que de hecho, fue una de las cosas que atacamos primero fue en infraestructura, infraestructura pecuaria. Acá, que los agricultores que son preferentemente productores ovinos, cobertizos, que era una infraestructura especial para ovejas, que sirve mucho, hace mucha falta, galpones, cercos, infraestructura era el primer peldaño que había que atacar, o primera necesidad y también la alimentación del ganado, praderas y todo eso. Entonces, de esa forma, nosotros ya empezamos a ver cómo buscamos los instrumentos de financiamiento a través de INDAP o a través de otros fondos para ver cómo vamos avanzando en eso.”

El Encargado Municipal del Programa, como se puede apreciar, es un actor fundamental en torno al cual se orientan las acciones del *agente ejecutor* y como señalamos, la dinámica del sistema de interacción o de acción que integran gira en torno a la supervisión del primero hacia el segundo. Para comprender y explicar mejor cómo y por qué opera esta supervisión, ahora centramos la atención en los deseos del Encargado Municipal del Programa Encargado Municipal del Programa. Este actor busca mantener su empleo como Jefe del PRODER Municipal y para ello debe cumplir todas las funciones asignadas para su cargo, entre las cuales está la asignada por su jefe directo en el municipio, que es el alcalde de la comuna de Cunco, es decir, el *político electo*. Como señalamos, este actor, como representante legal del municipio como Entidad Ejecutora, compromete en el convenio de colaboración firmado con INDAP el disponer de un responsable técnico perteneciente al municipio que vele por la adecuada implementación del PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle y delega esta tarea al Encargado Municipal del Programa, que opera como su *agente gerente de la agencia pública* (agente 2).

El interés de este actor como agente es representar los intereses de su principal, del político, electo, que es cumplir con los compromisos contraídos con el INDAP respecto al

programa. Para ello, se le transfirió la autoridad formal para exigir al *agente ejecutor* los servicios y resultados expresados en los compromisos contraídos con quien lo contrata, que es el municipio representado por el alcalde o *político electo* como representante legal de la organización. En este marco, el buen desempeño del *principal gerente* está bastante constreñido por el desempeño de su agente y por ello, tiene incentivos para monitorearlo con el objetivo de que este cumpla sus compromisos y logre el rendimiento esperado, el que se refiere al perfil definido en la etapa precontractual y en torno al cual se definieron las expectativas del desempeño ex-post. Según el *principal gerente*:

L.D. (PG): “Las expectativas se referían a que él pudiera definir una propuesta de desarrollo en el rubro ovino, que era lo más importante. Implicaba definir ciertos logros, por ejemplo, establecer, en dos o tres años, cuántas hectáreas se incorporan de praderas de mayor producción, cuántos agricultores van absorbiendo el manejo que se hace a través del año en torno a la sanidad del animal, como al manejo común, estacionar al carnero para hacer un manejo más eficiente, o sea, algunos parámetros que se consideraron, basados en conversaciones informales, en reuniones con el área de INDAP en ese tiempo, que requería saber, a ver, cuántos somos capaces de colocar, cuánto financiamiento para tantas hectáreas de praderas o cercos eléctricos o incorporar carneros de alta genética. Eso fue lo que se proyectó con el módulo El Valle cuando partió JM.”

Si el *agente ejecutor* cumple sus compromisos, el *principal gerente* tiene la creencia de que él será bien evaluado como funcionario municipal por el alcalde como su principal y de esta forma tiene la expectativa de que podrá mantener o mejorar sus condiciones laborales porque se mantendrá su buena reputación y continuará siendo considerado confiable. Esto quiere decir, en términos del juego de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante (figura 15), que obtendría los pagos  $a+\beta-c$ , donde:  $a$  expresa las ganancias materiales en términos de las retribuciones contractuales que recibe por cumplir su rol como encargado municipal del PRODESAL y además, las ganancias reputacionales por cumplir bien su cometido;  $\beta$  se refiere a las rentas materiales y reputacionales en futuros períodos contractuales gracias al cumplimiento en el presente y;  $c$  indica los costos que debe internalizar por monitorear al *agente ejecutor*.

Lo contrario, según él, tendría consecuencias negativas para sus intereses:

J.M. (AE): “En todos estos hilos de confianza, todos los contratos dependen de un empleador, que es el alcalde. El alcalde está todos los días con la comunidad, basta con que cinco o seis agricultores le manifiesten que este profesional no sirve, no me gusta, el alcalde le empieza a dar vueltas y empieza a revisar porqué no le gusta, de quién depende y si la contraparte municipal, que está a mi cargo, no tuviera los equipos técnicos que estén haciendo un buen trabajo, a la contraparte municipal también le pueden quitar este hilo de confianza porque no está dando resultado el trabajo, que es lo que esperan los alcaldes o los administradores del desarrollo.”

Lo anterior, se refiere al pago *b*, que recibiría si es afectado por el incumplimiento del *agente ejecutor*, pago que incluye las pérdidas materiales (remuneraciones por su trabajo) y reputacionales presentes y futuras. Además, el oportunismo del agente es costoso para el principal porque afecta los intereses de su principal, que es el alcalde como político electo y además, lo de los ciudadanos que son los beneficiarios del PRODESAL. El *principal gerente* expresa así sus creencias sobre los costos para el alcalde:

L.D. (PG): “Yo creo que si el profesional PRODESAL no hubiera cumplido estas expectativas, las expectativas que versan sobre el desarrollo, basado en indicadores productivos, si no hubiera tenido un logro, si no hubiera tenido afinidad con su grupo, para el alcalde y para la municipalidad habría sido un desencanto y por esa razón, para INDAP habría sido una pérdida de recursos y lo más probable es que en el mismo sistema de evaluación en que los agricultores y las instituciones evalúan a sus técnicos, lo más probable es que hubieran solicitado el cambio del profesional. Eso habría tenido costos para el alcalde, porque es empezar de cero, sacar a los técnicos, entonces, es un retroceso, en todos los aspectos, es como perder un partido para recuperarse en el otro que viene, pero eso tiene un costo.”

En complemento, en relación a los costos del incumplimiento para los agricultores como beneficiarios del PRODESAL, el *principal gerente* indica:

L.D. (PG): “Ese es el costo más fuerte porque el desencanto después pasa a un desconcierto porque recibir a una persona foránea, que está todo un año con reuniones, con actividades grupales, con propuestas, con información técnica y bueno y después, al año siguiente buscar otro personaje que llegue es como que tiene que partir de cero, porque la gente de campo se encariña con una persona y también pierden muchas ayudas que necesitan muchísimo y después si hay un cambio no es lo mismo porque se pasa otro tiempo similar para que se generen estos vínculos y resultados, entonces, es una cosa compleja.”

Por ello, el monitorear eficazmente a su agente es la acción que la traerá los mejores resultados, dado su deseo y dadas las restricciones que tiene y que definen su conjunto de oportunidad. Si bien la tarea de monitorización de las acciones del *agente ejecutor* es realizada por su *principal gerente*, en esta tarea también deben concurrir, según el diseño institucional del PRODESAL, dos actores más que participan en la relación principal-agente multinivel, que son el INDAP y los agricultores beneficiarios del programa. A continuación, indicamos brevemente por qué y cómo estos actores realizan su tarea de monitorización. Al revisar el papel de estos actores, estamos analizando, de acuerdo a lo antes señalado, el contexto en el que cual se sitúa el sistema de interacción *principal gerente-agente ejecutor* y particularmente analizamos la relevancia de los actores señalados el sistema de interacción y en el cumplimiento del *agente ejecutor*.

El INDAP como entidad que diseña y financia el PRODESAL tiene entre sus misiones la supervisión de la adecuada implementación de este programa en cada una de las Unidades Operativas focalizadas como beneficiarias. Para este fin, realiza la monitorización del *agente ejecutor* de dos formas. Una, es a través de los informes que solicita al municipio como Entidad Ejecutora y que como señalamos, son requisitos para que entregue el financiamiento de la Unidad Operativa y estos informes son elaborados por el *agente ejecutor*. Otra, son las evaluaciones sobre la gestión del *agente ejecutor* que realizan el Encargado Municipal del Programa, de acuerdo a lo que antes indicamos, y además, los agricultores de la Unidad Operativa, según comentaremos luego.

Las normas técnicas del programa prescriben que: “INDAP tendrá especial cuidado en cautelar que los equipos técnicos seleccionados aseguren la calidad del servicio, para lo cual sus integrantes serán evaluados en su desempeño durante el año, de acuerdo a los criterios y procesos establecidos en el Instructivo del Programa y en función del cumplimiento de sus responsabilidades y del logro de los objetivos propuestos” (INDAP, 2009a: 37).

Las evaluaciones realizadas por el Encargado Municipal del Programa y por los agricultores son informadas al INDAP, quien las certifica y las da a conocer formalmente al *agente ejecutor*. Estas evaluaciones se realizan a la mitad y al final de la ejecución del Plan de Trabajo Anual, tomando en consideración (INDAP, 2009a: 37):

- “Cumplimiento de las responsabilidades establecidas en las normas técnicas del programa.”

Estas responsabilidades, que fueron listadas más atrás, se refieren a las funciones del Jefe



del Equipo Técnico, que son hechas públicas en el concurso público que realiza el municipio en la etapa de selección y además, como señaló, son incluidas como parte del contrato del Equipo Técnico y por tanto, son vinculantes.

- “Cumplimiento de las actividades listadas en los Planes de trabajo; Cumplimiento de los resultados esperados en los distintos ámbitos del Programa, de acuerdo a las metas e indicadores establecidos para las distintas fases del Programa y en los planes de trabajo.”
- “Cumplimiento de los estándares de calidad del servicio, que definirán las Direcciones Regionales correspondientes y que quedarán comprometidos en los respectivos convenios.”

El segundo actor de la relación principal-agente multinivel que participa en la monitorización del *agente ejecutor* son, como adelantamos, los agricultores, que se organizan, en la lógica de la *accountability* vertical social, en torno a un Comité de Control Social. De acuerdo a los compromisos que tiene el Ministerio de Agricultura en general y el INDAP en particular de cumplir con los lineamientos estatales sobre la participación y la contraloría social, se creó para el PRODESAL un Sistema de Participación y Contraloría Social, que “con el fin de compartir responsabilidades entre el gobierno y la ciudadanía en el logro de los objetivos del programa. La implementación de este sistema constituye un esfuerzo compartido para elevar la calidad y cantidad de la participación ciudadana en el quehacer público que deberá contribuir a un mayor empoderamiento de los(as) beneficiarios(as) del Programa (INDAP, 2009a: 37). En este marco, “se define un conjunto ordenado de acciones realizadas por los(as) beneficiarios, a través de las instancias o estructuras establecidas, relacionadas con la planificación, el control, seguimiento y evaluación del servicio recibido, con el propósito de mejorar en forma continua su calidad y contribuir a que la gestión de los recursos públicos empleados, se realice con transparencia y eficacia” (INDAP, 2009a: 38).

Uno de los componentes del Sistema de Participación Ciudadana y Contraloría Social es el Comité de Control Social concebido como “la instancia de representación de los(as) beneficiarios(as) del Programa (...) será el órgano de representación y dirección ante los demás actores del Programa. El comité deberá estar integrado por un representante de cada uno de los distintos grupos en los que se organice la Unidad Operativa para su funcionamiento y sus miembros deberán ser elegidos democráticamente” (INDAP, 2009a: 15). La elección de

los miembros del comité y de su presidente es realizada en una asamblea en una votación que debe quedar registrada en un acta pública.

Este Comité de Control Social constituye, como señalamos, la instancia a través de la cual los usuarios o beneficiarios del PRODESAL realizan la monitorización del Jefe del Equipo Técnico. De entre las funciones del Comité de Control Social (INDAP, 2009a: 39), dos lo mandatan explícitamente para realizar una monitorización del Equipo Técnico PRODESAL: “Hará seguimiento y evaluará la marcha del Plan de Trabajo, apoyando al Equipo Técnico para identificar o sugerir medidas correctivas que se requieran. Las reuniones serán abiertas y podrán participar los demás beneficiarios de la Unidad Operativa que así lo deseen o sean invitados” y “El Comité de Control Social deberá hacer una evaluación del desempeño del Programa, incluyendo a los distintos actores del Programa (usuarios, Municipalidad, equipo técnico e INDAP) y de la satisfacción de los(as) beneficiarios(as) respecto del servicio recibido.”

El comité participa junto al INDAP en la monitorización dos veces al año de la gestión del Equipo Técnico: “Los Comités de Control Social deberán reunirse con regularidad, al menos tres veces al año para: aprobar los planes y el uso de los recursos; evaluar el avance de los planes y detectar oportunidades de mejora; y evaluar los resultados del Plan de Trabajo Anual, al finalizar la temporada” (INDAP, 2009a: 39). Para realizar esta monitorización, el Comité de Control Social debe realizar otras funciones complementarias. En primer lugar, “Representará a los miembros de la Unidad Operativa ante cualesquiera autoridades, instituciones o personas para celebrar o realizar actos, contratos, convenios o gestiones conducentes al desarrollo integral del programa”. También debe realizar tareas específicas de contraloría: “Supervisará el uso de los recursos para el logro de los resultados a alcanzar, para lo cual deberá conocer el Convenio INDAP-Municipio y los compromisos asumidos en cuanto a los recursos aportados por el INDAP y la entidad ejecutora y revisar los informes técnicos y financieros entregados por la entidad ejecutora.”

Además, los integrantes del Comité de Control Social deben promover la participación de los agricultores de la Unidad Operativa en la elaboración de los instrumentos de planificación definidos en el enfoque metodológico de implementación del PRODESAL: “Promoverá la participación de los miembros de la Unidad Operativa en el diagnóstico, la planificación estratégica, la implementación y evaluación de los Planes de Trabajo. El Comité

de Control Social cautelará una participación activa de los(as) usuarios(as) en la elaboración de los planes anuales y de mediano plazo y en las distintas actividades programadas.” En complemento, deben realizar el seguimiento de la implementación de las actividades planificadas: “Corregir y/o aprobar, en representación de los beneficiarios (as) de la Unidad Operativa y de acuerdo a lo acordado en la reunión de planificación de la Asamblea, el plan de trabajo de mediano plazo y anual que elabore el equipo técnico”. También “Hará seguimiento y evaluará la marcha del Plan de Trabajo, apoyando al Equipo Técnico para identificar o sugerir medidas correctivas que se requieran” y “Propondrá y colaborará con las entidades institucionales y el Equipo con Técnico iniciativas tendientes a lograr los resultados esperados.” El seguimiento implica, por una parte, que “Difundirá los logros de la Unidad Operativa al público en general y mantendrá informados a los(as) usuarios(as) que constituyen la Unidad Operativa sobre su marcha, para esto se deberá reunir con cierta periodicidad con los integrantes del grupo que representa.” Por otra parte, debe “Consultar periódicamente a los integrantes del grupo acerca de la realización de las visitas y reuniones técnicas, para conocer la percepción de los(as) beneficiarios(as) y detectar posibles problemas en este punto.”

Como se puede advertir desde los antecedentes presentados, el dispositivo de monitorización en el que convergen el Encargado Municipal del Programa, es decir, el *principal gerente*, el INDAP y el Comité de Control Social es la evaluación del Jefe del Equipo Técnico como *agente ejecutor*. INDAP, como indicamos, formaliza y certifica las evaluaciones realizadas por los otros actores señalados. En esta lógica, la evaluación final del Jefe del Equipo Técnico es realizada considerando el cumplimiento de actividades, resultados, estándares y responsabilidades reglamentarias, todo lo que, como antes establecimos, forma parte de sus compromisos contractuales. La evaluación final del Equipo Técnico es realizada conforme a una pauta que a continuación se presenta (INDAP, 2010c: 1-2).

Tabla 9. Pauta de evaluación Equipo Técnico PRODESAL.

Pregunta	Indicador	Verificador
1. Nivel de cumplimiento de las actividades programadas	Cumplimiento de las actividades establecidas en el plan de trabajo anual y/o en sus posteriores ajustes (% de actividades realizadas respecto a las actividades planificadas)	-Planes de trabajo mediano plazo y anual y sus ajustes, informes técnicos y sus respaldos, supervisiones, otros antecedentes
	Realizan otras actividades complementarias al plan de trabajo encargadas por INDAP (emergencias, bono insumos, etc.)	-Planes, informes técnicos, supervisiones, otros antecedentes.
	Fomentó y desarrolló otras actividades no especificadas en el Plan de Trabajo atingentes al Programa, tales como Apoyo y Coordinación con el Programa de Profesionalización Campesina : Cursos SENCE, Capacitación Liderazgo, Capacitación Maquinaria, etc.	-Informes técnicos, supervisiones, otros antecedentes, contratos de servicios adicionales
2. Nivel de Cumplimiento de los resultados esperados, de acuerdo a las metas e indicadores establecidos en los planes de trabajo	Cumplimiento de las metas comprometidas en planes de trabajo	-Informes técnicos, Sistema Diagnóstico PRODESAL  -Informes y/o evaluación Comité Control Social
3. Cumplimiento de los estándares de visitas o contactos establecidos en el Convenio y/o plan de trabajo	Cumplimiento de los estándares de visitas o contactos establecidos en el Convenio y/o plan de trabajo	-Listas de asistencia actividades INDAP  -Información Jefe Técnico
	Porcentaje ejecución de recursos inversión concursables disponibles para la Unidad Operativa	
	Cantidad de recursos que logran articular (de acuerdo al total de recursos aportados por INDAP)	
4. Nivel de cumplimiento de las responsabilidades establecidas en las normas vigentes	Cumplimiento aplicación de la encuesta de diagnóstico en el tiempo definido según convenio	
	Calidad y consistencia de la información diagnóstica ingresada en el Sistema	
	Mantienen la información actualizada de los(as) beneficiarios(as) en los Sistemas informáticos del Programa provistos por INDAP	
	Informan y orientan a los(as) beneficiarios(as) con relación a los apoyos que brindan los distintos instrumentos de fomento de INDAP y otras instituciones públicas y privadas	
	Apoyan el funcionamiento del Control Social (planificación de acciones, uso y rendiciones de los recursos en los casos que corresponda)	
	Participan en las reuniones técnicas, talleres, capacitaciones u otras actividades que organice INDAP	
	Ejecuta las actividades definidas y acordadas con el Jefe técnico de la Unidad Operativa	
	Apoya en terreno la ejecución y seguimiento del plan de trabajo anual (y del plan mediano plazo)	
	Apoya en terreno a la puesta en marcha y ejecución de los proyectos	
	Captura y canaliza hacia el Jefe Técnico las demandas de los usuarios a su cargo (ideas o perfiles de proyecto, solicitudes de apoyos complementarios hacia los Municipios, asesorías técnicas o cursos, etc.	

Fuente: (INDAP, 2010c: 1-2).

En la etapa contractual el *agente ejecutor* orienta sus acciones a lograr dar cuenta de los requerimientos contemplados en la evaluación de su gestión, lo que implica llevarlas a cabo en el marco de la supervisión de los actores mandatados para este fin, de acuerdo al diseño del PRODESAL. En términos del *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Me tocó diseñar el plan de mediano plazo y después, sobre ese plan de mediano plazo, que es la directriz, la ruta, paralelo a eso uno hace un plan, que se llama plan anual de actividades, las metas que nos proponemos, los indicadores que vamos a trabajar, los llevamos a cabo dentro del año y como eso lo cumplimos en un año agrícola. Eso fue la primera etapa, presentarlo a INDAP, INDAP lo revisa, lo evalúa y antes de ser presentado a INDAP, uno tiene que validarlo con los agricultores. Cada grupo PRODESAL tiene una estructura que tiene dos representantes. Cada grupo PRODESAL, ya sea formal o informal, tiene dos representantes. Un primer y segundo representante y entre todas esas personas se forma un comité de control social y es con ese comité de control social con quien nosotros cada cierto tiempo nos reunimos y trabajamos con ellos y por ejemplo, las validaciones de los planes anuales y los planes de mediano plazo se hace con ellos. O sea, por ejemplo, el plan de mediano plazo en ese entonces iba firmado por el primer representante del grupo, el segundo es suplente, en caso de que no pueda venir. Pero siempre yo, como metodología, he utilizado desde que estoy trabajando en PRODESAL que a todas las reuniones que tengamos con el comité de control social vengan los dos. Siempre son miradas distintas, tienen miradas distintas, en el tema mapuche, pasa mucho que hay comunidades donde hay dos linajes, por eso hemos tratado de tener a dos ahí, porque a veces en los sectores hay comunicación más fluida entre algunas familias y otras no. Entonces, yo a todas las reuniones pido que estén los dos. Entonces, la opinión que se lleva al campo y la conversa con su gente, la idea es que no la haga uno solo, si no que hayan dos. Eso yo siempre lo planteé. Y ese momento eran ocho grupos y los dieciseises andábamos en reuniones cada cierto tiempo. Entonces, ellos validan el plan de mediano plazo y validan el plan anual también. Se les entrega una copia y lo revisan. Teníamos dos controles sociales, donde ellos a mitad de temporada, porque el año parte en mayo, a mitad de año, a los seis meses de iniciado se hace un control social que está establecido a través de una pauta. Entonces, ahí los agricultores, en una reunión participativa, con ellos, evaluamos el avance del plan de trabajo. Nuestra meta era, por ejemplo, incorporar cien hembras ovinas de tal raza con diez agricultores. Se ve, se incorporaron cien, se incorporaron ochenta, se incorporaron ciento veinte y eso se evalúa, los agricultores van viendo como avanza eso (...). En el caso del jefe técnico, lo que ellos evalúan bien es la gestión, o sea la gestión de que uno coloque recursos, coloque recursos, que estén los recursos vía INDAP, vía FOSIS, vía CONADI, proyectos y ese tema se vea en las reuniones. Ellos valoran mucho las reuniones, las reuniones importantes de trabajo mensual o cada dos meses, dependiendo de la época del año y evalúan la información clara, el buen trato, todas esas cosas (...).”

Claramente las acciones del *agente ejecutor* son realizadas en base a la expectativa de que tendrán consecuencias en la evaluación que realizarán sobre su desempeño:

J.M. (AE): “El diagnóstico primero que nada con el plan de mediano plazo, plan estratégico de mediano plazo y con el plan operativo anual. Entonces tú generas en el diagnóstico, por ejemplo, una línea de acción, esa línea de acción la transformas después en meta, al final en un indicador y después en una carta Gantt (...) en el mes de abril, cuando tenemos el control social, yo les hago un resumen de todas las actividades y de todas las acciones que se hicieron durante el año y lo hago global. Un año lo hice por grupo, pero, por ejemplo, en el grupo Huerere bajo se establecieron quince hectáreas de praderas, dos proyecto de bodegas, tres proyectos de cobertizos, un agricultor compró un motocultivador, entonces el dirigente sabe y saben quiénes son y así ellos evalúan, en el fondo se lo trato de hacer más didáctico. Así ellos evalúan el desempeño y este año que pasó en abril coloqué gestión PRODESAL El Valle año 2011-2012 y justo coincide también con el mes de abril que a nosotros nos pide el informe en la municipalidad para la cuenta pública. Entonces, ese mismo informe que hago al municipio de la gestión del año, se lo hago y se lo entrego a los dirigentes (...) En base a eso se evalúa el trabajo. No sé, si el compromiso era, por ejemplo, establecer cincuenta hectáreas de pradera, con cuarenta y tanto agricultores, eso se evalúa. Y el plan estratégico de mediano plazo coloca metas a tres años, año uno, año dos, año tres. Año uno es el plan operativo del año, año dos es el siguiente y en el plan estratégico uno tiene después, pero el que va descargando la acción del año es el operativo anual.”

Más específicamente, este actor tiene la creencia de que el cumplimiento de los compromisos es la vía que permite que su evaluación sea positiva y por ello, la acción del cumplimiento está orientada hacia ese propósito:

J.M. (AE): “Lo más importante es que el PRODESAL funcione bien, que haya buena comunicación, la comunicación es muy valorada, que sea clara, concreta y directa. Es muy importante eso tanto con los grupos completos como con los dirigentes. Entonces, para ellos la comunicación es clave. Si tomamos un acuerdo, yo en ese aspecto trato de ser responsable. Es decir, por ejemplo, tomo un acuerdo, con el bono de este año vamos a comprar árboles frutales, para que mejoren sus quintas, hacemos una pequeña inversión y vamos a gastar \$300.000 del municipio y en tal fecha van a estar aprox. y llegamos con las plantas, ni cantando decimos no se pudo (...). Por ejemplo, queremos hacer una capacitación en este, una charla, pero tenemos que contratar a alguien externo, alguien de afuera y no hemos podido o lo hemos sencillamente nosotros. Pero siempre hemos tratado de cumplir al máximo porcentaje de las actividades comprometidas, porque eso es obviamente lo que se evalúa (...).”

Además, el *agente gerente* señala que si se cumplen compromisos se mantiene y refuerza la credibilidad ganada ante los agricultores durante el proceso de implementación del programa:

J.M. (AE): “Con ellos, al partir, primero, lo importante es conocerse y luego hay que ganarse la confianza de ellos. Uno primero con el agricultor, para generar ese cambio de actitud y de generar ese proceso de cambio en términos de cambio y de avance tecnológico y productivo, pero lo primero es la confianza. Primero tiene que generarse ese lazo y luego de generado, primero después de romper el hielo como se dice, y después de eso vienen los procesos. Y eso, yo creo que ha sido progresivo, o sea en el principio, acá la gente es muy buena, son bien especiales, buena gente, nos conocimos y ahora con muchos de ellos tenemos unos lazos de confianza especial, obviamente, salvaguardando la confianza de que uno es su asesor y que ellos son agricultores. La confianza se gana yo creo que mostrando resultados y cumpliendo. Esa es la base, cumplir y mostrar resultados. Con eso después la confianza se mantiene. Ahora, obviamente si uno miente o no se cumple, se quiebra como un vidrio, es facilito quebrar la loza. Esa confianza se gana trabajando yo creo, trabajando y jugándose, comprometiéndose con la gente.”

El *agente ejecutor* tiene creencias sobre la importancia de tener un buen desempeño, monitoreando y cumpliendo compromisos respectivamente, porque el hacerlo permite a los actores señalados cumplir sus propios objetivos y, por el contrario, el no hacerlo no sólo afecta gravemente los intereses de esos actores porque por esa razón ellos serían sancionados y no lograrán sus propios propósitos. Específicamente, el *agente ejecutor* tiene creencias sobre la relevancia del buen desarrollo del programa, dadas las consecuencias que tiene en la configuración de la estructura de oportunidades del alcalde, es decir, del *político electo*, que es responsable de la municipalidad como entidad ejecutora:

J.M. (AE): “El INDAP se creó el 1997 y se llamaba Programa de Desarrollo Rural en Zonas Pobres y en ese tiempo era el pariente pobre del INDAP, pobresales, de hecho, le decían, porque el INDAP era una institución que entregaba créditos, prestaba plata a los agricultores, después los agricultores tienen que pagar. Pero después que se crearon los instrumentos de fomento, de incentivos o de subsidios, de hecho, INDAP dice que ya no son subsidios, son incentivos, ahí cambió un poco la mirada. Es el programa que mayor cobertura tiene a nivel de contacto directo con los agricultores. Es el PRODESAL y ahora el PDTI también. Entonces, eso cambió en un lapso de tiempo, porque se cambió toda la estructura y se cambiaron los programas a nivel de programa de política pública de cómo los

agricultores tienen un acompañamiento de asistencia técnica permanente. En el momento antes de los PRODESAL existía un programa que se llamaban SAT, Servicio de Asesoría Técnica Local y SAP, Servicio de Asesoría Predial y esos se trabajaban con asesoría de consultoras. Entonces, empresas consultoras contrataban al equipo técnico, entonces era distinto. Tenían un jefe técnico, que podía ser un agrónomo o un veterinario, dos técnicos y un asistente social que estaba en la parte organizacional. Pero se trabajaba con consultoras y obviamente las consultoras no trabajan gratis, trabajan con margen y muchas veces si las evaluaban mal o no las evaluaban bien salían del sistema, las sacaban del sistema y el año 97 crearon la estructura de trabajar con los municipios, que son gobiernos locales y que van a estar siempre presentes en los territorios. Esa es la diferencia y ahí se generó la inflexión en el sistema y para muchos alcaldes fue el caballito de batalla los prodesales. Para muchos alcaldes todavía lo es (...) el INDAP aumentó su cobertura fuertemente a través de otro programa que es el PDTI, que es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena y también el PRODESAL y eso involucró un aumento de cobertura inmensa y por ejemplo, en la última cuenta pública que el alcalde rindió en la comunidad, en abril del 2012, de su gestión del año 2011, de hecho, ahí él lo declaró en su cuenta pública que este año 2011, él se colocó como objetivo, producto que obviamente él es ahora alcalde de gobierno, de poder aumentar la cobertura de los programas de asistencia técnica y enfocada principalmente a las comunidades indígenas. Entonces, él el año pasado gestionó la incorporación de cuatro unidades nuevas, tres PDTI y un PRODESAL más y en eso hay que multiplicar 119 por cuatro que es una cobertura en la que tiene casi el 100% de la gente cubierta (...). Este año aumentó la cobertura, son 476 agricultores nuevos, más nosotros que somos 240, pasan los 700 y ahora tiene aprobada otra comunidad más de PDTI y el PDTI es un programa muy similar al PRODESAL pero tiene muchos más recursos y está enfocado a trabajar con comunidades indígenas. Nosotros trabajamos con pequeños agricultores, grupos de hecho, juntas de vecinos, etc., un grupo que tenga un fin productivo (...) el PRODESAL es un programa que permite incorporar recursos. Si los municipios hacen un aporte mínimo, que es el 10% que se pide hoy día, puede incorporar dos prodesales, cuatro profesionales, con una cobertura de doscientos y tantos agricultores o acá mismo y acá mismo hay que sacar la cuenta. Tenemos casi 800 personas en cobertura, de asesoría permanente, con agrónomos, con veterinarios, con técnicos agrícolas y a un costo que para el municipio serían inalcanzables con recursos propios, no podría, es imposible porque el INDAP aporta más de veinte millones para cada unidad operativa, para honorarios y movilización y la municipalidad aporta cuatro millones y medio. Entonces, aporta casi el 20% y tiene una cobertura de 119 agricultores y un equipo permanente y entonces, para los municipios ha sido un aliado estratégico y hay municipios que le han sabido sacar provecho en la parte técnica, en el trabajo técnico directo con los agricultores (...).”



En este mismo sentido, en relación con los agricultores beneficiarios del PRODESAL, el *agente ejecutor* señala:

J.M. (AE): “Ellos valoran mucho estar dentro del programa. Porque con la cantidad de agricultores que hay en la comuna y con la segunda unidad que tuvimos que costó mucho que la municipalidad la consiguiera era valorado, hasta ahora (...) para ellos es un privilegio y muchas veces es un honor para muchos agricultores estar insertos en un programa de asesoría técnica, de tener un agrónomo permanente, un técnico permanente. En el fondo, nosotros somos facilitadores, conectores con la institucionalidad, con cualquier institución del Estado, en cierto grado con la tecnología, cómo podemos aplicar más tecnología, nuevos productos, nuevas razas, etc. Hemos ido haciendo bastante, en la parte técnica hemos avanzado bastante, pero ellos, evalúan eso. El agricultor es muy sensible. En cierto sentido, es un mito, que en el caso de las comunidades mapuche, se habla de comunidades, pero yo creo que la gente que está en Santiago o es de otro país piensa que la comunidades viven en comunidades, que hacen todo en conjunto, que tienen todos los animales en un mismo potrero, o que tienen todas las actividades juntos. Pero la comunidad es un nombre vinculado a los títulos de merced antiguos y obviamente a la ley que creó CONADI, pero los agricultores son muy individualistas. Acá ellos evalúan mucho el funcionamiento de su predio, de su sistema productivo, de cuánto ganado tengo, cuánto produzco, cuánto vendo (...).”

Considerando estas creencias sobre la conformación de oportunidades para el político electo y para los ciudadanos gracias al buen desarrollo del PRODESAL, el *agente gerente* tiene creencias sobre las eventuales consecuencias de su mal desempeño. En relación con el alcalde indica:

J.M. (AE): “Y la ejecución del programa se basa en el trabajo de un año agrícola. Entonces, ese convenio se renueva anualmente y es un año agrícola que parte en el mes de mayo cada año y termina en abril del año siguiente (...). Si no se cumplen los objetivos, no se logra el convenio, ahí el INDAP, en las cláusulas del convenio que puede poner término anticipado al convenio si no se han cumplido los compromisos. Por ejemplo, ha habido casos en Chile, no hace mucho tiempo atrás, en junio, julio tuvimos reunión con la dirección nacional. Primera vez que el director nacional se reúne con los equipos PRODESAL y PDTI. Tuvimos una reunión de trabajo, toda la mañana con él. Nos separaron por provincias, Cautín en la mañana, Malleco en la tarde y él nos contaba, que a tres municipios les corté el PRODESAL, se los quité y caduqué el convenio, porque tiene la facultad, y se lo quité a alcaldes de derecha y de izquierda (...) Claro, ahí se evalúa muy mal, hubiese sido muy, muy, muy malo y de hecho aquí en la región ha habido casos en los que le han quitado el PRODESAL al

municipio. Eso sería un desprestigio para la comunidad, en este caso para el que está ahí, porque al final, todo repercute acá, en el alcalde. Entonces, si le quitan el PRODESAL, si los agricultores dicen este tipo hizo mal la gestión, colocó un mal equipo, se robaron la plata, cosas de ese tipo, al final hubiese repercutido en el municipio, directamente arriba en la cabeza, en este caso, en la alcaldía.”

En relación con los agricultores beneficiarios del PRODESAL el *agente ejecutor* señala:

J.M. (AE): “Aquí la gente es muy sensible a los insumos. Entonces, si la meta nuestra es sembrar pradera con 100 agricultores este año, por ejemplo, y si cumplimos con 10 o con 15 ahí sí, yo creo que eso así pasaría la cuenta a nosotros como equipo técnico (...) el tema contractual es anual y quien te contrata y firma el contrato es el alcalde, pero ante un visto bueno de INDAP, porque si uno tiene dos evaluaciones deficientes te pueden despedir (...) En un tiempo nos evaluaban en porcentaje, nos colocaban un porcentaje y eso nos daba una ponderación y en otros casos te evalúan con nota y ahora es con porcentaje. Hay que tener sobre un 65% en base a una serie de parámetros. Si hay dos evaluaciones negativas ellos tienen la facultad para decir esta persona no sigue.”

El *agente gerente* además tiene creencias sobre cómo afectarían sus propios intereses las sanciones que se le impondrían debido a un eventual incumplimiento de sus compromisos contractuales:

J.M. (AE): “El ser mal evaluado es complejo, porque uno depende de un trabajo como este, tiene un ingreso mensual. Obviamente eso te descuadra todo un sistema. Genera, primero, todo un problema en tu economía familiar y después de eso a veces hay deudas, deudas o compromisos financieros que hay que cumplir y en la parte psicológica eso te afecta bastante (...) pero hay que tener en ese momento la fortaleza para ver cómo te reinventas y tratar porque es difícil, algo que cuesta mucho de tratar ahorrar, de tener tus pesos, para pasar el chaparrón un par de meses o después, buscar algo, ver algo.”

El *agente ejecutor* tiene la creencia de que como consecuencia de una eventual sanción por incumplimiento, un costo adicional que afecta su interés propio en el largo plazo sería perder la reputación de ser confiable:

J.M. (AE): “Por un mal trabajo yo creo que habría decepción. Decepción y desencanto, porque ellos hubiesen visto que uno les ofrece algo, le ofreció un plan de trabajo, le ofreció acuerdos, porque esos son acuerdos, se tomaron acuerdos para ver cómo avanzamos, cómo tomamos tal acción y queremos cumplir tal objetivo y si eso no se cumplió, habría causado decepción de ellos y desencanto. En el campo, la gente es súper práctica y te va a decir este tipo es un chanta no más o puro chamullo, si los

viejos en el campo dicen este es pura boca no más. Términos que se ocupan comúnmente, mira el amigo que va para allá me habla hartito pero al final a la hora de los que hubo me va a ver el trigo y no tiene idea. Esas cosas, entonces tú tienes que combinar lo técnico y también la comunicación, o sea, si voy, le digo vamos a ver el trigo, vamos a ver la siembra y es esto y esto, eso te lo da la experiencia de cómo demostrar que sabes y que sabes de campo en el caso de nosotros que nos toca asesorar cosas productivas (...) Una mala evaluación afectaría mi imagen. Yo creo que sí, a todos nos importa, a cualquier profesional o en cualquier oficio, a ti cuando no te renuevan un contrato y te toca irte, Chile es un pueblo chico al final, y cuando buscan gente, se sabe por qué saliste del cargo. Por ejemplo, cuando llaman a concurso siempre buscan gente que, de hecho, la misma gente de INDAP averigua. Saben que este señor, ah, trabajó en tal área, llaman al área, preguntan, sabes por qué salió, sabes que se fue con una plata, retó a alguien, tiene mal trato, ese tipo de cosas se sabe. El tema es que tratándolo de hacer bien, de hacer bien las cosas y si te sacan, obviamente, tener claro ese por qué y si fue algo que tú provocaste, algo malo, yo creo que hay que ver la forma de cómo eso lo remedias, pero yo creo que sería algo muy complejo, ojalá nunca me pase, pero el tema acá, a nivel de contrato, de buscar gente para contratar en estos mismos trabajos, siempre se averigua, se sabe, se pide referencias y esos temas rebotan al final. Si tu saliste por tales causales, supongamos, por ejemplo, hay gente que le pasa, que se han quedado con plata, cuestiones así, saben que ese tipo es así o si alguien político, si es un operador político, que durante toda su vida ha trabajado en estas pegas pero siempre ha sido operador, se sabe que no es un técnico, que es un operador (...) Yo ya llevo más de diez años en el PRODESAL en distintas comunas y sentí que cumplí una etapa, como te contaba, me puse a estudiar y estamos viendo para dónde buscar otra opción, porque el trabajo de trabajar con la gente, de saber cómo funcionan las organizaciones, cómo se funciona en terreno, te da muchos elementos para poder a lo mejor ascender y estar a lo mejor, en otro nivel de decisiones, en un nivel más ejecutivo, en un nivel más de planificación. No es fácil, cuesta, pero se puede hacer.”

En base a los antecedentes presentados, podemos comprender y explicar desde la lógica de la situación en que se encuentra el *agente ejecutor*, por qué su mejor estrategia es cumplir sus compromisos contractuales. Él está dispuesto a asumir el esfuerzo que implica realizar las actividades necesarias para cumplir sus compromisos contractuales. Es decir, en términos del juego de cumplimiento, está dispuesto a descontar  $e$ , que es el costo por el esfuerzo desplegado, porque este esfuerzo le permitirá acceder a los beneficios expresados en  $d$ , que son las remuneraciones mensuales durante el período contractual y expresados en  $\phi$ , o sea, por las remuneraciones que obtendrá en futuros períodos contractuales si se renueva su

contrato. El *agente ejecutor* podría no cumplir sus compromisos, pero tiene información de que el marco institucional del PRODESAL impone que debe someterse a una rendición de cuentas que incorpora el nivel informativo y el exigitivo y que incluye tanto dispositivos de *accountability* vertical interna (condiciones establecidas en el contrato) como de *accountability* vertical social (supervisión y evaluación de parte del Comité de Control Social).

Esto quiere decir, que debe informar sobre sus acciones y además, debe someterse a sanciones como consecuencia de sus acciones. La entrega obligatoria de información (contenida en los informes mensuales que debe reportar sobre su gestión en torno a acciones comprometidas en el Plan Operativo Anual) y la acción de monitorización que realizan sobre él el *principal gerente*, el Comité de Control Social e indirectamente el INDAP, hacen que sus acciones sean altamente observables. Además, el convenio Municipio-INDAP y su contrato define las condiciones bajo las cuales operan los incentivos fundamentalmente referidos a la renovación contractual, la que es condicional a una evaluación positiva del Comité de Control Social y del Encargado Municipal del Programa.

Una frase del *agente ejecutor* sintetiza sus creencias respecto al sistema de interacción, los otros actores y las reglas, es decir, sobre las condiciones en que opera su rendición de cuentas:

J.M. (AE): “Cuando uno comete un error o no cumple, yo creo que los agricultores en primer lugar, llegan a hablar con el encargado de la unidad, del PRODER, el encargado municipal del programa, y después esto llega igual al alcalde. A él es que muchas veces le toca tomar una decisión arriba y decir este señor se va, porque él es el que toma la decisión, este tipo no me sirvió no más y chao. O bien, si lo ha hecho bien, ya muchachos los felicito.”

La alta observabilidad de las acciones del *agente ejecutor* aumentan la probabilidad de que su oportunismo sea descubierto y por ello, tener los beneficios en el corto y largo plazo con un bajo nivel de esfuerzo no es factible porque el diseño institucional del PRODESAL genera que esa no sea una opción y más bien, en la lógica del juego de cumplimiento, los pagos por la no cooperación son obtener beneficios a corto plazo con un bajo nivel de esfuerzo. El oportunismo sólo reporta beneficios a corto plazo porque dada la información que mensualmente que debe entregar el *agente ejecutor* y considerando la monitorización que

realizan los otros actores, ocurriría que la evaluación ex-dure (transcurridos los primeros seis meses de ejecución, es decir, la mitad del período contractual) sería negativa y además, la evaluación ex-post (al terminar el período contractual) también sería deficiente, lo que tendría como consecuencia que no se renovarían su contrato al finalizar el año de trabajo en la unidad operativa. Por esta razón, el pago  $f$  por la defección es menor que el pago por el cumplimiento:  $d + \phi - e > f$  y, por esta razón, la no cooperación del agente está fuera de la ruta de equilibrio.

La efectividad de la rendición de cuentas exigitiva se juega en la calidad de la monitorización que se realiza al *agente ejecutor* y en este marco, una de las formas en que el diseño institucional del PRODESAL afecta al sistema de interacción o de acción y a los otros actores de la relación principal-agente multinivel, es que genera condiciones para una vigilancia efectiva. Para tratar más en detalle este punto, nos referiremos a las bondades del diseño institucional del PRODESAL para monitorear el desempeño del *agente ejecutor*.

Para este fin, primero, hacemos referencia a qué entendemos por diseño institucional. Adoptamos la perspectiva de la nueva economía institucional para decir que las instituciones formales son reglas del juego inciden en la estructura de oportunidad de los individuos y por ello, en sus preferencias (North, 2001). En una lógica de situación en la que los individuos están constreñidos por reglas del juego que conforman estructuras de oportunidad y además, deben interactuar con otros individuos orientados de la misma forma, tenemos que sus decisiones son estratégicas e interdependientes. Las estructuras de oportunidad pueden ser creadas o modificadas intencionadamente a través del diseño de incentivos, con el fin de afectar la conducta de los individuos en el nivel micro y de esta forma, general resultados a nivel macro desde los cuales sea posible promover ciertos fines sociales valorados (Noguera, 2013a; Pettit, 2003).<sup>265</sup>

---

<sup>265</sup> Desde una perspectiva más amplia, el diseño institucional así concebido, se sitúa en lo que Herbert Simon (2006) concibe como planificación social, que es un tipo de diseño artificial. Para este premio Nobel de Economía, los diseños artificiales son artefactos ideados por la acción humana, que tienen determinadas funciones y que se orientan a lograr determinados fines, objetivos o metas. Lograr determinados objetivos a partir de un diseño artificial, depende de construir asociaciones entre cambios específicos (queridos o esperados) entre estados del mundo y las acciones que los generan. Ejemplos de planificación social son las políticas económicas, las constituciones políticas y las organizaciones. Los diseños sociales implican la composición de dispositivos que tengan eficacia causal sobre el comportamiento de individuos, lo que supone una tarea compleja, pues no se trata de procesos deterministas: “Toda planificación en que una de las variables que intervengan en su puesta en marcha sea el comportamiento humano debe espolear ese comportamiento (...) Los miembros de una organización o de una sociedad que se ven sometidos a un plan determinado no son instrumentos pasivos, sino que se transforman en agentes que tratan de adivinar cómo manejar el sistema para alcanzar sus propios fines. La

Como antes hemos notado, de la configuración específica de estas preferencias y reglas del juego dependerán los resultados que se produzcan, resultados que normativamente son evaluados positiva o negativamente. Dicho esto, podemos señalar, siguiendo a Goodin (2003), que el diseño institucional es la creación intencionada de reglas que orientan las decisiones y acciones de los individuos con el fin de promover resultados valiosos en un contexto determinado que coordine expectativas y constituya una base para la acción.

Desde lo anterior, en primer lugar, el diseño institucional del PRODESAL otorga importancia a que quienes participan en la evaluación del agente cuenten con la suficiente información, que como antes indicamos, siempre supone costes de acceso. En el caso del Comité de Control Social participa en las evaluaciones *ex-dure* y *ex-post* de la implementación del Plan de Trabajo Anual de la Unidad Operativa por parte del Jefe del Equipo Técnico y por ello, dispondría de un adecuado conocimiento del proceso porque participó en la elaboración del plan y aprobó su versión final. De hecho, uno de los componentes del Sistema de Participación y Contraloría Social del PRODESAL es la Planificación Participativa: “INDAP y la entidad ejecutora promoverán y garantizarán que los(as) beneficiarios(as) que integran las Unidades Operativas participen activamente en los procesos de diagnóstico, definición de prioridades, planificación de acciones y recursos, de modo de propiciar el compromiso de los beneficiarios(as) en la ejecución de las acciones y en el control, supervisión y evaluación de los planes de trabajo” (INDAP, 2009a: 9). Que el *principal gerente* y el Comité de Control Social tengan suficiente información en ambas evaluaciones y también en relación a los informes técnicos emitidos por el *agente ejecutor* es crítico para que, en el fondo, en torno a estos dispositivos de *accountability* vertical interna y social, la rendición del *agente ejecutor* permita que sea monitoreado efectivamente y, gracias a ello, responsabilizado.

En este marco, cobra relevancia un segundo aspecto del diseño institucional referido a que la evaluación del *agente ejecutor* se realiza en torno a productos porque de esta forma el principal puede: a) inferir el nivel de esfuerzo del agente que no es directamente observable, a partir de la constatación de los resultados que obtuvo y producto de lo anterior; b) inducir el

---

teoría de la organización se ocupa de la cuestión de la motivación examinando dichas asociaciones en términos del equilibrio existente entre los incentivos con que cuentan los miembros para cumplir con su cometido en el seno de la organización y las actuaciones de los miembros a la hora de llevar a cabo los objetivos de la organización” (Simon, 2006: 184).

nivel de esfuerzo del agente desde los resultados esperados. Esto último será posible si, en complemento, el incumplimiento de los productos está sujeto a sanciones y estas son ejecutables y por tanto, creíbles y de esta forma, los compromisos del agente son vinculantes. Sobre esto último volveremos más adelante. Por ahora, llamamos la atención sobre los indicado en *a)* y *b)*: el diseño institucional de la monitorización, tal como está planteada, favorece el cumplimiento de compromisos del *agente ejecutor* porque debe rendir cuentas a partir de los compromisos contractuales establecidos en relación a las funciones del Equipo Técnico, los estándares de calidad mínimos estipulados para su desempeño y además, los contenidos del Plan de Trabajo Anual de la Unidad Operativa. Todos estos compromisos, que antes fueron descritos en detalle, están formulados como productos específicos medibles y verificables y respecto a lo cuales se establecen, además, responsables y plazos para su concreción. Con este diseño se espera lograr un control por resultados de desempeño que hace que el contrato tenga un alto grado de completitud y por tanto, será eficiente, porque acota los resultados como estados del mundo esperados derivados del que hacer del agente.

En la formalización de compromisos del Equipo Técnico como *agente ejecutor* deben considerarse algunos aspectos que lo resguarden ante algunas condiciones que impidan o dificulten su adecuado desempeño, siempre que esto escape del control y posibilidades del agente, pues, como hemos señalado en el apartado sobre incentivos, si no se consideran estas contingencias, el hacer *responsable* al agente por ciertos resultados puede producir que su desempeño, resultados y sanciones positivas (remuneraciones, incentivos, renovación contractual) sean riesgosos. Entre estas condiciones contingentes están el cambio de condiciones presupuestarias o de priorización definidas desde los niveles superiores de la cadena de delegaciones, la inadecuada actuación de los principales superiores de la cadena de delegación, incluyendo a los ciudadanos destinatarios de los programas o proyectos.

En este último punto nos referimos a tareas o responsabilidades que de no ser realizadas o asumidas por estos principales inciden negativamente en la concreción de los productos del programa. Lo que se pretende con esto es abordar problemas relativos a situaciones no esperadas y de control de factores externos. Esto es considerado en la definición de los compromisos del agente, sobre todo cuando se estipulan las condiciones de cumplimiento de los productos en los planes de trabajo, lo que hace que las condiciones necesarias para el cumplimiento de los productos, estén, en general, bajo el control del *agente ejecutor*.

Un tercer aspecto a destacar sobre el diseño institucional se refiere a la necesaria especificidad y claridad sobre qué se evalúa y sobre quién evalúa. En el caso del PRODESAL, en relación a qué ciudadanos evalúan al implementador del programa, tenemos que la evaluación sólo puede ser realizada por los usuarios del programa y debe referirse sólo a los resultados logrados en el programa. Esto, que parece de sentido común, no es menor porque habitualmente y tal como ilustramos anteriormente, los dispositivos de *accountability* vertical social o de control ciudadano, y también el voto retrospectivo como mecanismo de *accountability*, requieren que los ciudadanos evalúen la gestión de un político y/o una agencia pública en base a una multiplicidad de aspectos. Esto tiene como problemas primero, que para los ciudadanos puede resultar difícil ponderar globalmente un juicio que se exprese en una evaluación de gestión cuando los diferentes aspectos a evaluar han tenido resultados dispares<sup>266</sup>.

Por esta razón, dispositivos de control así dispuestos son toscos pues, como señalamos, implican una valoración integral y simultánea de un conjunto de políticas o acciones que no son desagregadas. Un segundo problema vinculando a lo recién comentado sobre la información es que una evaluación ciudadana efectiva sobre una multiplicidad de aspectos supone que el ciudadano cuente con bastante información, que con una racionalidad limitada, le permita realizar distinciones en un entorno complejo. La ciencia política ha señalado que esta condición es bastante restrictiva. En el caso del tipo de compromisos contractuales asumidos por el *agente ejecutor*, estos son bastante acotados y se refieren sólo a su gestión en un sólo programa, que es la única tarea que tiene a su cargo y por la cual es evaluado.

Su gestión es, entonces, en los términos que planteamos en la introducción de esta tesis, uniportafolio y gracias a esto, es posible el segundo atributo del diseño institucional, que es la evaluación en torno a productos y el tercero, referido a la especificidad sobre qué se evalúa.

---

<sup>266</sup> Más en general, la especificidad sobre qué y a quién evaluar es una condición necesaria fundamental para una efectiva *accountability*. Al respecto, ilustramos con la investigación de León (2012) sobre las dificultades que tienen los ciudadanos para atribuir responsabilidades y de esta forma ejercer vigilancia sobre sus representantes a través del voto económico como dispositivo de control retrospectivo, cuando existe una compleja distribución del poder en países con una arquitectura política descentralizada. Específicamente, cuando las atribuciones y competencias políticas, fiscales y administrativas hacen que las decisiones de política pública estén situadas en diversos niveles de gobierno (nacionales y subnacionales con grados de autonomía), los ciudadanos tienen dificultades para establecer un vínculo causal entre el desempeño de los gobernantes y el resultado de las políticas. La complejidad del diseño organizacional y la asimetría de información (sobre todo por el aumento de los costes de obtener información) hace que los ciudadanos tengan poca claridad sobre “quién hace qué” y consecuencia pueden premiar o castigar a los gobiernos aleatoriamente guiándose para ello por sus preferencias políticas ex-ante.



Se evita así el problema de la evaluación global de un agente que debe atender una pluralidad de asuntos, lo que hace que su desempeño sea opaco, y por ello, se dificulta una adecuada responsabilización. Dado que existe, por el contrario, “claridad de la responsabilidad”, respecto al control del *agente ejecutor*, es viable la responsabilización (*accountability*), porque es posible discernir si está actuando por el bien de su principal y de los ciudadanos.

El cuarto aspecto del diseño institucional del PRODESAL que favorece el control del *agente ejecutor* es que en esta tarea no sólo se implica al *principal gerente*, si no, también, como hemos señalado, al usuario del programa, esto es, al primer principal, al *principal ciudadano*. En este punto decimos que están presentes tres de los criterios definidos que hacen que el PRODESAL sea el estudio de caso: que exista un sistema de interacción entre un *principal gerente*, un *agente ejecutor* y un *principal ciudadano*, quienes forman parte de una relación principal-agente multinivel; que el *agente ejecutor* realice una actividad cuyos resultados afecten el bienestar del *principal ciudadano*, y; que el agente *ejecutor* rinda cuentas ante *principal gerente* y ante el *principal ciudadano*.

Por esta razón, como señalamos, el PRODESAL incluye en su diseño para la monitorización no sólo la *accountability* vertical interna, en la que, como señalamos, en este caso el Jefe del Equipo Técnico (*agente ejecutor*) rinde cuentas, vía informes y evaluaciones, al *principal gerente*, sino que además incorpora la *accountability* vertical social, en la que, como indicamos, el *agente ejecutor* rinda cuentas ante el *principal ciudadano*. Esto no sólo tiene consecuencias normativas vinculadas, por ejemplo, al empoderamiento ciudadano, sino además, tiene efectos sobre la efectividad del control de agencia ex-post sobre el *agente ejecutor* (y sobre el Equipo Técnico que él lidera), porque existe un dispositivo de observación multilateral sobre él: los resultados de sus acciones son observados por tres principales: el INDAP, el Encargado Municipal PRODESAL y el Comité de Control Social. Este dispositivo de observación multilateral opera de forma similar al descrito por Avner Greif, según su análisis que antes presentamos sobre la *Coalición*: el agente es observado por varios principales y estos principales están vinculados entre sí, por lo cual la red de relaciones que conforman tiene cierre y en el caso del PRODESAL, los principales conforman un clique, esto es, en términos de la teoría de redes sociales, un subconjunto de tres nodos directamente conectados entre sí.

La cohesión local de esta red permite que la información entre ellos circule de forma rápida y simétrica, por lo cual cada uno de los principales puede informar a los otros sobre su observación de los resultados logrados por el Equipo Técnico y sobre las inferencias que realiza sobre el nivel de esfuerzo del *agente ejecutor* atendiendo a los logros efectivos evidenciados. Así, cada actor cuidando su interés propio tiene incentivos para monitorear la gestión de los otros y de esta forma se reduce la necesidad de que cada principal requiera de un supervisor de segundo orden que vigile el desempeño de su agente como supervisor, lo que podría traer como consecuencia, como antes señalamos, el oportunismo de este vigilante.

Desde lo anterior, tenemos que el diseño institucional para la monitorización favorece una observación multilateral del desempeño del Jefe del Equipo Técnico y a esta disponibilidad de información de los principales se suma el hecho de que la evaluación de este *agente ejecutor* es pública. Entonces, el quinto aspecto del diseño institucional que destacamos es que cumple con el requisito de publicidad. Según la teoría del diseño institucional, la publicidad presenta tres dimensiones (Luban, 2003): conocimiento general, X es público si todos saben X, se trata de que todas las partes interesadas tengan acceso a la misma información; conocimiento mutuo: X es público si todos saben X y todos saben que todos saben X, y; debate crítico: la información disponible como producto de las dimensiones anteriores es transparente y debe ser utilizada para ser debatida críticamente.

Esto permitiría que la información sobre el desempeño del *agente ejecutor* esté abierta y disponible para el escrutinio, es decir, que pueda ser inspeccionada, criticada y contestada por los involucrados. En este punto indicamos que el requisito de publicidad que favorece la monitorización del *agente ejecutor* es incorporado en el diseño del PRODESAL para responder a las orientaciones de las normas técnicas del programa, específicamente del Sistema de Participación y Contraloría Social, orientaciones que desde 2011 fueron incorporadas en un marco más amplio de las políticas del INDAP denominada Norma General de Participación Ciudadana, cuyos ejes programáticos señalan (INDAP, 2011i:2): “Información y Consulta Ciudadana: La información que entreguen los organismos sujetos a la aplicación de esta normativa a la ciudadanía debe ser de calidad, dentro de los plazos oportunos y a través de los canales más adecuados, de manera que se facilite el acceso de toda la ciudadanía a la información que obra en poder del Estado, debiendo además, informar

acerca de los servicios que presta la respectiva institución e implementar los dispositivos que operen como espacios y canales para invitar a la ciudadanía a participar e incorporar sus opiniones para el mejoramiento de la gestión pública (...); Control Ciudadano: Los organismos sujetos a la aplicación de esta normativa deben procurar promover que los ciudadanos puedan acompañar y monitorear de forma efectiva los actos emanados de la respectiva institución, profundizando la transparencia de la gestión pública a través del rol fiscalizador con que cuenta cada ciudadano respecto de la gestión de los recursos públicos.”

En el PRODESAL, los dispositivos de control ex-ante y ex-post que hemos presentando se basan en la disposición de información pública para los agentes y principales implicados en la relación de agencia multinivel que implementa el programa: los requisitos requeridos para la contratación del Equipo Técnico son hechos públicos en el llamado a concurso público, en las pautas de evaluación de los postulantes en el concurso público (pauta de revisión de antecedentes, pauta de entrevista), en la resolución sobre del Equipo Técnico seleccionado, en el contrato del Equipo Técnico, en el Plan de Trabajo anual de la Unidad Operativa, en el Plan de Trabajo del Comité de Control Social de la Unidad Operativa, en la pauta de evaluación de desempeño del Equipo Técnico y en los resultados de la Evaluación del Equipo Técnico.

Las reglas formales del PRODESAL prescriben que los usuarios del PRODESAL deben tener toda la información necesaria para ejercer su rol de control social (INDAP, 2009b:2): “Los integrantes del Comité de Control Social deben contar con los siguientes antecedentes para poder ejercer su función y cumplir con sus responsabilidades, entre ellos: Normas técnicas y Procedimientos operativos del Programa, Instructivo, compromisos establecidos en la Carta Anexa; resúmenes de estado técnicos y financieros, resumen de la(s) evaluación(es) de desempeño de la Entidad ejecutora, los cuales se pueden entregar a través de una reunión informativa y si requieren de detalles, se accede a documentos puntuales. A su vez, los integrantes de la Unidad Operativa deben ser informados a través de sus representantes sobre estos antecedentes, especialmente deberán conocer lo referido al Programa y al Convenio INDAP-Comité de Control Social, los compromisos de las instituciones del presupuesto para la temporada del año y acerca de sus propios compromisos y responsabilidades, según lo establecido en las Normas Técnicas vigentes, entre otros.”

También son públicas las actividades en las que participa el Comité de Control Social: las reuniones que realiza debe ser registradas en un acta pública y además, y esto es lo que queremos destacar, la reuniones de evaluación del Equipo Técnico, es decir, del *agente ejecutor*, son públicas. En las normas técnicas del programa (INDAP, 2009a: 39,40): contempla, entre otras funciones antes comentadas, las siguientes: “Los Comités de Control Social deberán reunirse con regularidad, al menos tres veces al año para: aprobar los planes y el uso de los recursos; evaluar el avance de los planes y detectar oportunidades de mejora; y evaluar los resultados del Plan de Trabajo Anual, al finalizar la temporada. Cada una de estas reuniones deberá tener como verificador un Acta que dé cuenta los acuerdos alcanzados”, además el comité “Hará seguimiento y evaluará la marcha del Plan de trabajo, apoyando al Equipo Técnico para identificar y sugerir medidas correctivas que se requieran. Las reuniones serán abiertas y podrán participar los demás beneficiarios de la Unidad Operativa que así lo deseen o sean invitados”, y también “Difundirá los logros de la Unidad Operativa al público en general y mantendrá informados a los(as) usuario(s) que constituyen la Unidad Operativa sobre su marcha, para esto se deberá reunir con cierta periodicidad con los integrantes del grupo que representa.” La publicidad es relevante además porque se aplica a los compromisos contraídos entre las partes, en especial, a las funciones tareas y productos de gestión en torno a los cuales serán evaluados. Esto es muy importante en el caso de la monitorización del Jefe del Equipo Técnico, es decir, del *agente ejecutor* de parte del Comité de Control Social: tanto el agente como el principal tiene información sobre los deberes del agente establecidos *ex-ante* y ambos además, tienen información sobre qué debe rendir cuentas *ex-post* el agente y sobre qué será evaluado y además, por qué el principal eventualmente establecerá sanciones *ex-post*.

Además, que la información esté disponible para los miembros del Comité de Control Social y para todos los agricultores de la Unidad Operativa El Valle es posible gracias a cómo está estructurado el proceso metodológico de implementación del PRODESAL. Específicamente, las líneas de acción que delinean en Plan Operativo Anual surgen desde un diagnóstico participativo y compartido en el que los agricultores son protagonistas al identificar y priorizar requerimientos y necesidades, las que luego son traducidas en metas y acciones que quedan a cargo del *agente ejecutor*. Este es un escenario favorable para hacer viable la *accountability* vertical social porque los agricultores tienen incentivos para que se logren los beneficios, prestaciones y servicios que ellos efectivamente requieren y además,

saben exactamente, como antes señalamos, qué evaluar porque tiene información sobre los compromisos establecidos ante ellos, los que se han traducido en productos medibles y verificables.

Otro efecto virtuoso del componente participativo del proceso metodológico de implementación del PRODESAL es que el *agente ejecutor* participa activamente en la definición de los compromisos traducidos en los productos de gestión que debe asumir. Esto además de permitirle acceder a información precisa respecto a sobre qué debe rendir cuentas en los informes y en las evaluaciones y, en consecuencia, sobre ser responsivo, hace posible participar en la definición de los compromisos que debe adquirir y cuyo cumplimiento le permitirá ser responsivo. Esto es importante, porque, de acuerdo a los antecedentes teóricos antes presentados sobre los incentivos, el agente con un nivel medio de aversión al riesgo accederá a la búsqueda de los resultados que le permitan acceder a los incentivos contractuales si el riesgo de no obtener esos logros por razones que escapan a su voluntad, es decir ajenas a su nivel de esfuerzo, no es alto.

Dado que el *agente ejecutor* participa en la definición del diagnóstico participativo que nutre el Plan Operativo Anual que opera como mandato, de esta forma busca establecer metas razonables y así reduce la incertidumbre asociada a las condiciones que afectan sus acciones para el logro de los resultados. Así, el *agente ejecutor* tiene espacio para incidir en la repartición de los riesgos y los incentivos son atractivos para él porque son viables en el sentido de que la compensación obtenida es igual al producto que debe lograr y el incentivo (pagos mensuales y renovación contractual) es eficiente porque es accesible de acuerdo a un nivel de esfuerzo conocido y aceptado por el agente. En definitiva, el *agente ejecutor* debe asumir compromisos creíbles que son viables. En sus palabras:

J.M. (AE): “Sí. A mí me gusta ser autoexigente en algunas cosas y sobre todo para mí la clave, la clave es cumplir los compromisos. Ya la experiencia te la va dando lentamente. De primera uno peca, cuando es nuevo y empieza a trabajar en estas cosas, recién salido de la universidad o dependiendo de la experiencia anterior, de colocarse metas u objetivos que puedan ser alcanzables, porque si tú te pones objetivos demasiado ambiciosos y que después no puedas cumplir, es complejo. O sea, yo en ese aspecto soy bien exigente, de decir yo me voy a poner esta meta. Por ejemplo, el año 2010 nos fijamos una meta unos dirigentes y con los agricultores y con el técnico asesor, por ejemplo, que había una demanda de muchos sectores de poder capacitarse en mermeladas y en ese tipo de cosas y poder

hacerlo, que tiene que ver con el autoconsumo, pero igual producto de eso ahora hay personas que hoy día venden y generan un ingreso extra para su casa, etc. y nos propusimos la meta de capacitar a los ocho grupos, ya sea al titular, al inscrito en la nómina, porque muchas veces es el hombre el que está inscrito o a la señora, a la señora idealmente y nos planteamos hacerlo entre el año 2010 y el 2011. Capacitamos a los ocho grupos en un curso formal de conservería, de elaboración de conservas y mermeladas, con un certificado, con un manual, con una monitora, contratada por Chile Compra, con el aporte municipal y con el aporte del INDAP y lo hicimos, lo cumplimos, capacitamos a 100 personas y también a algunos hombres que iban entre medio. Entonces, cuando uno se coloca unas metas obviamente alcanzables. Si hubiera dicho, por ejemplo, queremos capacitar en un curso de gestión empresarial y todavía no hay empresarios, todavía no tienen esa mentalidad, a lo mejor la gente no lo iba a valorar como valoró estos cursos y lo otro que a mí me interesa en relación al cumplimiento es cumplir, o sea si llegamos a un acuerdo en el que en un comité de pequeños agricultores que tiene la vigencia de su directiva y hay que hacerlo nos fijamos esa meta y nos comprometemos a llevar a la encargada de organizaciones de la municipalidad para hacer la reunión, para informales y actualizar su directiva para que ellos puedan acceder a instrumentos, ya sea del municipio, de alguna fundación. Entonces, en ese aspecto, lo importante es colocarse metas alcanzables, en buen chileno, como se dice, no pegarse un tipo en los pies sólo y después es la relación con la gente, es muy importante. O sea, el respeto, de que esto es así, nosotros presentamos un proyecto, que se va a presentar, usted mire aquí está el presupuesto, tanto le va a costar, supongamos, ya, por ejemplo, un galpón, que va a costar diez millones de pesos, el INDAP le va a aportar un millón doscientos o un millón cien, hay un consultor que ganó el proyecto y usted tiene que pagar eso y además usted tiene que tener tanta plata o tanto tiene que aportar y en madera y que vale esto. Entonces, esas reglas claritas desde el principio y los agricultores valoran que esa información sea clara y precisa porque si después no van a aparecer con un proyecto que después no van a poder ejecutar o van a que no van a cumplir, después los van a ir a ver de INDAP y se van a exponer a una sanción escrita o incluso salir del programa por no cumplir con el proyecto, es complicado. Entonces, uno tiene que hacerlo de tal forma que sean metas alcanzables y obviamente conversadas con el agricultor.”

Un sexto aspecto destacable del diseño institucional del PRODESAL es que los compromisos entre las partes son vinculantes. Esto implica que los resultados informados deben ser contrastados con los compromisos previamente contraídos y que el cumplimiento de estos compromisos esté asociado a incentivos, es decir, que tiene como consecuencias las correspondientes sanciones también establecidas previamente en un contrato. A partir de los

antecedentes presentados decimos no solo que en el diseño del PRODESAL existe un sistema de observación multilateral entre los actores implicados y que este sistema sería potenciado por la disposición pública de los documentos y registros que dan cuenta del proceso de implementación del programa, sino además, y esto es crucial, que, como señalamos, las partes deben rendir cuentas y estas rendiciones incluyen el nivel informativo, explicativo y el que lo hace vinculante, que es el nivel exigitivo, que viabiliza el *enforcement*, es decir, la posibilidad de los ciudadanos como principales de coaccionar y sancionar a su(s) contraparte(s).

Así, es posible, como indicamos, la *accountability* vertical interna, específicamente, entre el municipio que debe rendir cuenta ante el INDAP y entre el *agente ejecutor* y el municipio. También, y esto es lo más relevante, se producen las condiciones para una efectiva *accountability* vertical social en la rendición de cuentas que debe realizar el *agente ejecutor* ante el Comité de Control Social, es decir, ante el *principal ciudadano*. Los compromisos vinculantes definidos desde el diseño institucional hacen que las dos formas de *accountability* como responsabilización sean efectivas, porque además de que es posible determinar si el *agente ejecutor* actúa cuidando los intereses de su principal y de los ciudadanos, según lo antes dicho, es posible que efectivamente tengan las facultades para sancionarlo de acuerdo a su rendición de cuentas y quien rinde cuentas debe someterse a las sanciones.

En nivel más general, las sanciones a las que deben someterse quienes rinden cuentas en la relación principal-agente multinivel del Programa PRODESAL están establecidas formalmente: en el convenio entre INDAP y el Municipio y en el contrato entre el Municipio y el *agente ejecutor*. Se trata, entonces, de un sistema de responsabilidad multilateral que debería favorecer el cumplimiento multilateral entre las partes porque como dijimos, los compromisos son vinculantes y se articulan en torno a sanciones que inciden en la estructura de oportunidad de los actores, porque se definen como la transferencia condicional de los recursos y la continuidad condicional de convenios y contratos al cumplimiento de los compromisos previa, voluntaria y públicamente acordados. Es importante señalar aquí, que el sistema de responsabilidad multilateral, no obstante, no rompe con el principio de singularidad indicado en la introducción de la tesis, porque, formalmente está definido en el diseño institucional del Programa PRODESAL, dado que existe un principal a cargo de un agente y en el marco de esas relaciones diádicas principal-agente se producen las dinámicas de delegación, responsabilización y cumplimiento.

La condicionalidad es, entonces, el séptimo aspecto del diseño institucional orientado a la monitorización del Jefe del Equipo Técnico. Al respecto ya hemos señalado que la continuidad del convenio entre el INDAP y el municipio y la consecuente continuidad de entrega de los recursos PRODESAL para la atención de la Unidad Operativa, están condicionadas al cumplimiento de los compromisos del Municipio como Entidad Ejecutora. Esta condicionalidad es la que incide en la estructura de oportunidades del municipio, quien, por esta razón tendrá incentivos para realizar por mandato del INDAP un monitoreo orientado a velar por el buen desempeño del *agente ejecutor*. Un incentivo ya identificado se refiere a que los recursos que recibe del INDAP para atender a la Unidad Operativa están condicionados a que se cumpla a satisfacción del INDAP el Plan Operativo Anual.

El Municipio como agente, debe rendir cuenta ante INDAP a través de informes técnicos: “Cada entidad ejecutora tendrá la responsabilidad de informar a la Agencia de Área INDAP sobre la gestión de la(s) Unidades Operativas a su cargo, de acuerdo a lo establecido en el convenio como requisitos de pago”. De hecho, en los informes que remite el Municipio de Cunco (como Entidad Ejecutora) a INDAP sobre la gestión en la Unidad Operativa El Valle, se estipula: “El Alcalde abajo firmante declara conocer a cabalidad la información contenida en el presente informe el que se presenta a la Agencia de Área de INDAP correspondiente, para su revisión y aprobación, según lo acordado en el Convenio firmado entre INDAP y este Municipio” (INDAP, 2012c).

Un ejemplo del condicionamiento de pagos del INDAP contra cumplimiento del Plan Operativo Anual de la Entidad Ejecutora se refiere a las condiciones de INDAP para la transferencia de recursos a la Municipalidad de Cunco, según lo establecido en el convenio firmado entre las partes durante 2012: “4) De las transferencias de aportes de INDAP. El aporte de INDAP indicado en el numeral 1 de la cláusula segunda de la presente renovación de convenio, se transferirá a través de las siguientes cuotas y previo cumplimiento de los requisitos que se indican a continuación: Cuota N°1: correspondiente al 42% del aporte de INDAP, contra entrega de: (...) - Un cronograma de trabajo inicial que incluya la ejecución de los Diagnósticos de los usuarios nuevos y actualización del diagnóstico a usuarios de continuidad, Planes Operativos Anuales y los Planes Estratégicos de Mediano Plazo (o su actualización); 100% de las encuestas de diagnóstico aplicadas en la temporada 2011-2012, subidas en sistema informático habilitado por INDAP; (...) - El equipo deberá entregar



la programación mensual de sus actividades dentro de los primeros 5 días hábiles del mes, así como un registro de las visitas técnicas realizadas durante el mes anterior. Toda la documentación debe entregarse a más tardar el día 27 de Junio de 2012 y su pago se realizará a más tardar 15 días hábiles después, una vez que hayan sido revisados y recibidos conforme por INDAP. Cuota N°2: correspondiente al 28% del aporte de INDAP, contra entrega de: - 100% de aplicación de diagnósticos de los usuarios nuevos, e ingresados al sistema que INDAP habilita para estos fines; - 70% de aplicación de la actualización de los diagnósticos de los usuarios de continuidad, e ingresados al sistema que INDAP habilita para estos fines; (...) - Plan Operativo Anual por Unidad Operativa que diferencie a los distintos grupos de usuarios que la conforman, programando los apoyos y acciones de intervención definidas para el año o temporada respectivo; - Plan Estratégico de Mediano Plazo por Unidad Operativa o su actualización si corresponde, que defina las estrategias y las líneas de acción necesarias para disminuir las brechas y puntos críticos identificados en el diagnóstico y que recoja las orientaciones del Plan de Desarrollo Territorial o Comunal correspondiente; - Un informe Técnico de Avance, recibido conforme por INDAP, de todas las actividades realizadas y de los resultados parciales logrados (...) Esta documentación debe entregarse a más tardar el día 30 de Septiembre de 2012 y su pago se realizará a más tardar 15 días hábiles después, una vez que hayan sido revisados y recibidos conforme por INDAP. Cuota N°3: correspondiente al 28% del aporte de INDAP, contra entrega de: - El restante 30% de aplicación de actualización de diagnósticos de los usuarios de continuidad, e ingresados al sistema que INDAP habilita para estos fines; - Un informe Técnico de Avance, recibido conforme por INDAP, de todas las actividades realizadas y de los resultados parciales logrados al 30-12-12; - Cumplimiento del 100% de las actividades programadas en el POA para el período, salvo situaciones de fuerza mayor que deberán ser resueltas por cada agencia de área (...). Esta documentación debe entregarse a más tardar el día 15 de Enero de 2013 y su pago se realizará a más tardar 15 días hábiles después, una vez que hayan sido revisados y recibidos conforme por INDAP (INDAP, 2012b:3-5).

En coherencia con esta indicación, el formato INDAP de revisión de Informe Técnico de la gestión de la Unidad Operativa El Valle, contempla dos alternativas: “Revisados los antecedentes entregados por la Municipalidad Cunco en el Informe Técnico Final correspondientes al período Mayo 2012 - Abril de 2013 y a la Unidad Operativa

El Valle se recomienda aprobar dicho Informe por cuanto cumple con lo planificado en cronograma de actividades y con los requisitos establecidos para el pago de la cuota” y “Revisados los antecedentes entregados por la Municipalidad Cunco en el Informe Técnico Final correspondientes al período Mayo 2012 - Abril de 2013 y a la Unidad Operativa El Valle se recomienda rechazar dicho Informe por cuanto NO cumple con lo planificado en el cronograma de actividades y/o con los requisitos establecidos para el pago de la cuota” (INDAP, 2012d). Esta misma lógica de condicionamiento de transferencia de recursos de INDAP al municipio se incorpora en la responsabilidad que tiene como Entidad Ejecutora en que el Comité de Control Social elabore y ejecute su Plan de Trabajo. Esta es una forma indirecta a partir de la cual el INDAP promueve la monitorización del Equipo Técnico.

Otro incentivo se refiere a que la continuidad del Municipio como Entidad Ejecutora y más aún, la continuidad del financiamiento de INDAP a la Unidad Operativa y en definitiva, la atención a los pequeños agricultores de la comuna, queda condicionada al cumplimiento del Plan Operativo Anual de la Unidad Operativa. Al respecto los reglamentos de INDAP para la formalización de convenios PRODESAL con los municipios señalan: “Requisitos de renovación de convenio: entrega de: Informes Técnicos y Financieros Finales de todas las actividades realizadas y de los resultados logrados.” Las normas técnicas del PRODESAL indican: “Duración y causales de término del Programa. INDAP podrá interrumpir la gestión del Municipio como ejecutor del Programa cuando se produzca cualquiera de las situaciones que se indican a continuación: Mantener durante el año o temporada la evaluación negativa de la gestión de la entidad ejecutora, esto considerando que se realiza una evaluación intermedia y final” (INDAP, 2009a: 41). Además, las bases técnicas del programa establecen sobre la evaluación de desempeño de la entidad ejecutora que (INDAP, 2009a: 50): “Para poder continuar ejecutando el Programa, el resultado de la evaluación debe ser positivo. Será parte de la evaluación de desempeño anual de la entidad ejecutora lo siguiente: a) Cumplimiento de las responsabilidades establecidas en las presentes Normas Técnicas en el Capítulo II. numeral 7.3”, y una de las responsabilidades del municipio, según las normas técnicas es “Velar por el cumplimiento de las responsabilidades y funciones del equipo técnico que contrate la entidad ejecutora para atender la Unidad Operativa (...)” (INDAP, 2009a: 22).

También, en relación a la condicionalidad de contratos y recursos, hemos indicado que la continuidad del contrato de trabajo de los integrantes del Equipo Técnico es contingente a la

observancia de los deberes contractuales contraídos con la municipalidad. También, y más en específico, como hemos hecho notar, el pago mensual de los honorarios del Equipo Técnico están condicionados al cumplimiento del avance del Plan de Trabajo Anual, cumplimiento que como antes señalamos, es visado por el Encargado Municipal PRODESAL. Estas renovaciones contingentes son las que hacen viable el *enforcement* de la *accountability* vertical interna. En este punto, volvemos al segundo aspecto del diseño institucional destacado: los resultados del desempeño del agente son definidos como productos observables y medibles. Esto permite inducir al agente a realizar el esfuerzo esperado para lograr los productos de gestión comprometidos porque de lo contrario existe una sanción creíble expresada, como señalamos, en la condicionalidad de los honorarios y la renovación de contrato.

El desempeño medido en productos vinculados a sanciones es una forma de evaluación que constituye un incentivo (esquema de compensación, retribución, recompensa o estímulo) eficiente porque establece un suficiente grado de dispersión o diferencia de pagos entre buenos resultados (cumplir, que tiene como consecuencia una sanción positiva asociada a pago mensual de honorarios y renovación anual de contrato) y malos resultados (no cumplir, que se traduce en una sanción negativa expresada en no pago mensual de honorarios y no renovación anual de contrato). Por esta razón, como indicamos, el agente se orienta a realizar el esfuerzo necesario para lograr los productos comprometidos porque los costos derivados de este alto esfuerzo reeditarán beneficios más altos que los obtenidos gracias a un bajo esfuerzo.

En complemento, el convenio entre el INDAP y el municipio y las Normas Técnicas del programa otorgan facultades al Comité de Control Social (al principal ciudadano) para evaluar la gestión del Equipo Técnico (del *agente ejecutor*), como hemos señalado, y además, para evaluar el desempeño del municipio como Entidad Ejecutora<sup>267</sup>. Sobre este último punto, las

---

<sup>267</sup> Además, el Comité de Control Social evalúa las prestaciones y servicios recibidos desde el INDAP, lo que constituye básicamente un espacio de participación y de retroalimentación respecto a los instrumentos de política pública. Según lo señalado por el *agente ejecutor*: “La evaluación del INDAP fue siempre buena, no mala, pero si ocurre que como siempre al final se tiende a mirar la parte técnica, se tienden a mirar los números, los indicadores, pero está muy directamente relacionado con la calidad de la atención que tiene para el agricultor. Porque para el agricultor el hecho de que acá en la municipalidad tiene horario de atención de nueve a dos de la tarde y acá si llega un agricultor a las cinco y media se atiende igual, porque vienen del campo. La DIDECO hace más o menos lo mismo ¿Por qué? Porque hay una mirada distinta. En el INDAP, hasta hace cierto tiempo, los agricultores no tenían un horario de atención de público, no tenían un días de atención de público y ellos lo que más valoraban, uno era la atención de parte del ejecutivo que le toca para evaluar el crédito, porque la mayoría de los agricultores son clientes de crédito o van a tratar un subsidio, generalmente si es el subsidio, ese rol nos toca a nosotros, pero el crédito es un trato directo con el ejecutivo de INDAP. Entonces, ellos van, solicitan el crédito y

orientaciones técnicas del Programa señalan (INDAP, 2009b:3): “El Municipio será evaluado como organismo responsable de la administración del Programa y en relación al cumplimiento de los compromisos asumidos en el marco del Convenio firmado con INDAP. Por otro lado, los(as) usuarios(as) también lo evaluarán en su capacidad de resolver, directa o indirectamente, sus necesidades y demandas relacionadas con el Desarrollo local y el mejoramiento de su calidad de vida, surgidas como resultado del proceso de diagnóstico participativo y derivadas al Municipio al finalizar dicho proceso. Para realizar esta evaluación los integrantes del Comité de Control Social deben considerar y conocer lo siguiente: a) Las responsabilidades del Municipio descritas en las normas técnicas vigentes del programa; b) Los compromisos establecidos en los convenios firmados con INDAP, considerando el Convenio, sus modificaciones y los informes

---

dependiendo de épocas del año y dependiendo bueno, porque en INDAP han habido ajustes en términos de los ejecutivos de área y los ejecutivos que se han ido, que han pedido traslado, esa atención la valoraron mucho y cuando a veces a pasado que un dirigente dice sabe que no yo fui a pedir un crédito y me demoraron dos meses, un mes, la evaluación no era la mejor. Eso valoraban por un lado, el tiempo de la atención, la oportunidad y la calidad, el trato del ejecutivo, eso es muy valorado por la gente, la gente es muy sensible a eso. Y lo otro que valoraban, que consideraban mucho a la hora de valorar a INDAP en términos prácticos, de terreno, son obviamente los recursos. O sea, si INDAP dice vamos a hacer esto y esto y no hay plata. Pero sí, si se ve que ha habido avances, hay inversión, ha habido avances en términos de terreno, cuando ha dependido de los años presupuestarios que ha habido. Y también lo que sensibiliza mucho a los agricultores y que son decisiones que muchas veces no pasan por la áreas de terreno de INDAP y que incide en la evaluación de la institución es que a nivel nacional y a nivel directivo o incluso a nivel del Ministerio de Agricultura se hacen ajustes algunas políticas públicas, a algunos programas y se ajustan coberturas, se ajustan requisitos y eso alguna vez generó efectos en la evaluación. Por ejemplo, una cosa que hizo clic en muchos agricultores a la hora de evaluar INDAP, fue cuando existía el sistema de incentivos para recuperación de suelos degradados, que fue una ley que duró 10 años a través del ministerio de agricultura y las dos instituciones que colocan recursos en terreno son el SAG e INDAP. El SAG con los medianos y grandes e INDAP con los pequeños productores y es un instrumento que está dirigido al suelo, a mejorar la fertilidad y si se hace todo un proceso de postulación, de selección y de acceso a recursos importantes, muy, muy importantes y a veces el agricultor, con el nivel de agricultor que nosotros trabajamos, dependen de eso para hacer una inversión, para hacer una siembra, hacer una pradera y el año 2010 cambió la ley y se puso en práctica y se renovó hasta el 2022, es una ley que se aprobó por doce años. Esa ley cambió radicalmente su sistema de acceso a los agricultores, su sistema de selección. Acá fue muy sentido eso, de hecho una vez vino acá el director regional actual que está en INDAP y tuvimos una reunión con dirigentes de la comuna acá, yo invité a todos los dirigentes, los 16 y de hecho nosotros teníamos las conversas a nivel de terreno y los dirigentes míos fueron los primeros en levantar la mano y plantear que la ley quedó mal. Por qué, porque, por ejemplo, no podían postular los arrendatarios que no tuvieran iniciación de actividades, sólo podían postular arrendatarios con iniciación de actividades, era muy restrictivo y en el nivel de agricultores que nosotros tenemos, yo tengo 119 agricultores y tengo tres con iniciación de actividades, o sea nada. Los que son propietarios no tienen ningún problema en postular. Entonces, se da mucho acá que por un tema cultural los predios están en manos de los viejitos que tienen 70, 80 años y le arriendan su predio al hijo por cinco años, a través de un contrato formal y el agricultor se acredita como arrendatario ante INDAP pero no tiene iniciación de actividades y se da mucho eso entre madre-hijo, padre-hijo o entre hermanos, familiares directos. Y eso este año se solucionó, o sea, desde que cambió la ley este año, hubo tres años, que no podían. Y debido a esas cosas, yo creo que a otro nivel regional y yo diría debido a decisiones de ese tipo en los programas llevan a los agricultores a que sus evaluaciones no sean las mejores, en algunos caso, como en los cambios en el programa de recuperación de suelos. Decisiones que rebotan a su vez en el agricultor.”

técnicos y financieros y su propia experiencia.” Estas evaluaciones inducen al Municipio y al Equipo Técnico a cumplir sus compromisos porque tienen un efecto vinculante indirecto, ya que ambas evaluaciones son consideradas por INDAP en las evaluaciones que realiza a estos actores, evaluaciones que como hemos establecido, traen como consecuencia sanciones.

Por esta razón, el municipio como entidad ejecutora, además de tener incentivos para asegurar un buen proceder del *agente ejecutor*, los tiene para procurar entregar servicios complementarios a los agricultores de la unidad operativa para buscar su bienestar, dado que se trata de compromisos adquiridos ante el INDAP en el convenio firmado por esta entidad que por ello lo evaluará. Respecto a la evaluación que realizan los beneficiarios del PRODESAL sobre la municipalidad de Cunco, el *agente ejecutor* señala que:

J.M. (AE): “En general, yo diría que, a grandes rasgos, es buena. Porque respecto a la municipalidad ¿qué se evaluaba en esa pauta? Se evaluaba las instalaciones de la municipalidad para su atención y para venir a conversar con nosotros, de tener un buen acceso a una buena oficina, de buena calidad, calefacción, que nosotros tengamos internet. Eso en el fondo lo evalúan ellos, que tengan acceso a buenas instalaciones para venir a conversar. Lo otro que se evalúa también es el aporte que el municipio hace para apoyar el trabajo organizacional y de algunas pequeñas inversiones y este municipio siempre ha aportado. O sea siempre, de hecho está sobre el promedio regional, de hecho, el mínimo que se exige es aportar un 10% con la normativa actual, nosotros estamos acá en un 18% o 19% respecto de lo que aporta INDAP. Entonces, con eso el municipio hace pequeños aportes para poder hacer pequeñas inversiones con los grupos que es un bono básico, que es un monto global, que nosotros de acuerdo a nuestras planificaciones lo distribuimos en los grupos y los ocupamos para hacer capacitaciones, para hacer cursos, para hacer giras técnicas, demostrativos, compras de insumos muchas veces masivos básicos, porque queremos probar esta semilla, escuchamos de esta semilla, de este trébol, comprémoslo y eso obviamente, no es un proyecto, sino que son pequeñas inversiones que a través de la municipalidad se consiguen y la gente valora eso. Los dirigentes en realidad siempre van a valorar ese aporte de la municipalidad desde el aspecto productivo. Porque lo que se refiere a aportes de otro tipo que el INDAP algunos años ha intentado valorizarlos o ver cómo la municipalidad se incorpora, pero es difícil, porque la municipalidad tiene miles de funciones más. Debe ver cómo está el tema educación, el tema salud, el tema de caminos, el tema de becas, etc. Entonces, han tratado algunas veces eso de colocarlo en la pauta, pero cuando el ejecutivo lo aplica en la reunión con el comité de control social, generalmente se dirige a las actividades de fomento productivo sea como evalúan ellos la función del PRODER, la atención que reciben. También ellos evalúan cómo el municipio reacciona

cuando ha habido emergencias agrícolas, qué capacidad de gestión tiene el alcalde o el jefe de la unidad de PRODER para gestionar recursos en algunos años de emergencia, no sé, de concentrados, cuando ha habido nevazones, de sequía, ese tipo de cosas, eso también lo evalúan. Pero en general, esa evaluación ha sido buena, o sea al municipio lo evalúan bien. Pero sí, como digo, exclusivamente con el sesgo productivo. INDAP ha tratado de llevar otros temas a la tabla, pero los agricultores no lo priorizan, así que al momento de aplicar el ejecutivo, lo hace en términos productivos.”

A lo anterior se debe añadir que la condicionalidad como atributo del diseño institucional del PRODESAL opera también para inducir al Comité de Control Social a monitorear al Equipo Técnico que lidera el *agente ejecutor*. Hasta aquí queda claro que la participación del Comité de Control Social en la monitorización del Equipo Técnico es fundamental. Sin embargo, dado que es deseable esta supervisión ciudadana, cabe la interrogante sobre si es factible que se produzca. Entonces, formulamos la interrogante ¿por qué el Comité de Control Social habría de supervisar al Equipo Técnico? La respuesta es porque tiene incentivos para hacerlo y esos incentivos son provistos desde el INDAP. Un incentivo se relaciona a uno de los componentes del Sistema de Participación y Contraloría Social, que es la “Capacitación al Comité de Control Social: Con el fin de que los(as) usuarios(as) del Programa tengan conocimientos básicos y herramientas necesarias y puedan participar activamente en esta instancia y las acciones de la contraloría social tengan el resultado que se espera, INDAP desarrollará actividades de capacitación dirigidas a los beneficiarios(as) de PRODESAL y a los(as) funcionarios(as) que trabajen con el Programa, con el fin de generar conocimientos, capacidades y competencias necesarias que les permitan participar y actuar en este espacio, para lo cual INDAP destinará recursos complementarios, de acuerdo a su disponibilidad presupuestaria (...)” (INDAP, 2009a: 38).

Como ilustración, hacemos referencia a la entrega de recursos de parte del INDAP hacia el Comité de Control Social de la Unidad Operativa El Valle, de Cunco. En la resolución del INDAP que aprueba la conformación del Comité de Control Social PRODESAL y asigna presupuesto para financiar gastos de los representantes de los grupos del comité, se señala (INDAP, 2009c): “Considerando: que es necesaria la participación activa de los usuarios(as) en el programa, para dar cumplimiento a las acciones de contraloría social, por lo que se debe contar con recursos especiales para el financiamiento de gastos originados por esta concepto. Resuelvo: 1. Aprobar la conformación del Comité de Control Social PRODESAL y 2. Asignar

presupuestos para gastos de Contraloría Social por un monto de \$233.615 pesos (doscientos treinta y tres mil seiscientos quince pesos) al comité de la Unidad Operativa El Valle, los cuales deben ser cargados a la asignación presupuestaria 24.01.416.575. Los recursos serán pagados al presidente del Comité, Sr. (...)

La entrega de este incentivo es condicional al cumplimiento de los deberes del Comité de Control Social y entre ellos, como vimos, se encuentran que “Hará seguimiento y evaluará la marcha del Plan de Trabajo, apoyando al Equipo Técnico para identificar o sugerir medidas correctivas que se requieran”, y que “deberá hacer una evaluación del desempeño del Programa, incluyendo a los distintos actores del Programa (usuarios, Municipalidad, equipo técnico e INDAP) y de la satisfacción de los(as) beneficiarios(as) respecto del servicio recibido.” La condicionalidad del acceso al incentivo de la capacitación debería tener fuerza motivacional para inducir al Comité de Control Social a participar en la monitorización del Equipo Técnico, incluido, por supuesto el *agente ejecutor*, porque de esta forma contarían con asistencia técnica, en particular, y con información estratégica, en general, que pueden utilizar con provecho como una forma de capital que no tienen entre sus redes de usuarios en tanto pequeños productores agrícolas. El INDAP sería en este sentido un vínculo débil o un capital social *de escalera* a través del cual acceden a recursos distintos a los que poseen y por ello el incentivo de la capacitación puede ser para ellos un recurso valioso.

Otro incentivo que entrega el INDAP son los aportes en recursos para el financiamiento de las actividades del Comité de Control Social: “Teniendo en consideración que para cumplir con los roles asignados al Comité de Control Social, los representantes dejan trabajar en un número de jornadas e incurrir en gastos de movilización, alimentación etc. INDAP entregará un incentivo a cada Unidad Operativa, financiará el Plan de Trabajo del Comité, el que deberá ser elaborado en coherencia con el Plan Global de Trabajo Anual de la Unidad Operativa, con el apoyo del equipo técnico y aprobado por INDAP” (INDAP, 2009a: 47).

Un ejemplo de plan de trabajo trimestral que forma parte del Plan de Trabajo Anual de un Comité de Control Social es el siguiente (INDAP, 2010d):

Tabla 10. Plan de Trabajo Comité de Control Social PRODESAL El Valle. Temporada 2010-2011.

<b>Unidad operativa:</b> PRODESAL El Valle	
<b>Nombre de los grupos</b> Huerere Bajo, Quiñenchique, Loncoche-Quecherehue, Traumaco Catrilaf, Rucapillan, Los Juanes-San Bartolo, Trompulo faja 12.000 y Polulco faja 16.000.	
N° total de usuarios	120
N° usuarias mujeres	40
N° usuarios pertenecientes a una etnia	111
Rubros y actividades productivas principales (incluir rubros emergentes)	Ganadería Ovina
	Ganadería Bovina
	Cereales
	Hortalizas y Chacra
	Apicultura

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	RESULTADO ESPERADO	SITUACION ACTUAL	META A ALCANZAR	ACTIVIDADES	CRONOGRAMA												SUPUESTOS		
						My	Jn	Jl	Ag	Sp	Oc	Nv	Di	En	Fb	Mz	Ab			
Que el comité sea una instancia de participación y control social del Programa de Desarrollo Local. Unidad Operativa El Valle.	Contar con un espacio de análisis y diálogo respecto del diagnóstico, plan anual de trabajo y plan de mediano plazo del PRODESAL EL Valle.	Evaluación constante y análisis del plan de trabajo de la temporada 2010-2011	Se realizan 3 reuniones de trabajo al año para evaluar el trabajo del programa.	Realizar reuniones de análisis y control constante del programa.	Reunión -Taller inicio de temporada 2010-2011.		Re											Representantes de Grupos asisten a reuniones de trabajo.		
					Validación de Segmentación, Diagnóstico, Plan de Mediano Plazo y Plan Anual 2010-2011.				Re										Representantes de Grupos asisten a reuniones de trabajo.	
					Elección de representante comunal para la mesa regional del PRODESAL.					Re										Representantes de Grupo se motivan por participar y elegir su representante de Cunco.
					Reunión de evaluación y avance del plan de trabajo 2010-2011.						Re									Representantes de Grupos asisten a reuniones de trabajo.
					Reunión de evaluación y avance del plan de trabajo 2010-2011.											Re				Representantes de Grupos asisten a reuniones de trabajo.
					Reunión de evaluación y avance del plan de trabajo 2010-2011.													Re		Representantes de Grupos asisten a reuniones de trabajo.
Que el comité sea una instancia de participación y control social del Programa de Desarrollo Local. Unidad Operativa El Valle.	Generar espacios de capacitación y actualización de conocimientos de los dirigentes de grupos, aumentando las capacidades de gestión e información para el desarrollo de sus funciones de liderazgo	Mejorar habilidades y destrezas de los dirigentes de grupos, aumentando las capacidades de gestión e información para el desarrollo de sus funciones de liderazgo	Dirigentes se capacitan en conceptos básicos de administración de una microempresa	16 Dirigentes de los 8 grupos se capacitan en conceptos básicos de administrac. micro-empresarial	- Charla de administración de una microempresa											Ch	Representantes de grupos asisten a charla de administración micro empresarial			

NOTA: Cu: Curso, Ch: Charla, Re: Reunión, Ta: Taller de Trabajo, Ca: Capacitación, Gi: Gira Técnica, Py: Formulación de Proyecto.

Fuente: (INDAP, 2010d)

En base a este Plan de Trabajo como este, un Comité de Control Social solicita recursos para su funcionamiento a INDAP a través de una carta solicitud formada por el Presidente del Comité de Control Social. A partir de esta solicitud se formaliza el convenio entre el Comité de Control Social e INDAP, en el cual INDAP se compromete a transferir



recursos al comité y este debe realizar las correspondientes rendiciones de gastos y además, asumir los siguientes compromisos complementarios a los establecidos en las normas técnicas del programa y que quedaron establecidos, por ejemplo, en el Convenio formalizado entre INDAP Área Cunco y el Comité de Control Social de la Unidad Operativa El Valle, representada por sus dirigentes (INDAP, 2009d):

- Entregar, para un adecuado funcionamiento del Comité de Participación y Control Social, incentivos por un monto total de 11 UF, con valor de UF al 1° de enero de 2009 lo que equivale a un total de \$ 233.615 (doscientos treinta y tres mil seiscientos quince pesos).
- Este incentivo se cancelará en dos cuotas. La primera tras la sola firma del Convenio correspondiente al 60% del monto asignado, lo que equivale a \$ 140.169.
- La segunda cuota, con el 40 % restante, se entregará contra rendición de gastos de la primera cuota y sus respectivos respaldos, (\$ 93.446).
- El pago se hará directamente al Presidente del Comité de Control Social en la Agencia de Área de INDAP correspondiente. El presidente deberá distribuir los recursos a los demás miembros del Comité, de acuerdo a sus actividades contempladas en el Plan de Trabajo, antes señalado, lo que deberá ser conocido por el Tesorero para llevar los registros y pedir los respaldos correspondientes.
- Informar a los participantes los aspectos técnicos y administrativos del programa PRODESAL, así como también entregar a los miembros del Comité orientaciones respecto de sus roles y responsabilidades.
- Poner en conocimiento del Comité las Normas Técnicas vigentes, el Convenio firmado con INDAP y el Municipio, los informes técnicos y financieros y los informes de evaluación de desempeño del Municipio, de modo que sus integrantes y, a través de ellos, los/as usuarios/as, tengan todos los antecedentes necesarios para ejercer mejor sus funciones, establecidas en las Normas técnicas.

A su vez, los compromisos establecidos por el Comité de Control Social son:

- Elaborar un Plan de trabajo en coherencia con el Plan de Trabajo Anual de la Unidad Operativa, con apoyo del equipo técnico y aprobado por el Jefe de la Agencia de Área de CUNCO.

- Participar activa y regularmente en las actividades del Programa y promover a su vez, la participación de todos/as los integrantes de la unidad operativa.
- Colaborar en la organización de actividades grupales que se realicen como parte del Plan de actividades.
- Comprometerse activamente con el logro de los resultados del Programa y motivar a los demás integrantes de la Unidad Operativa a mostrar igual compromiso; y participar en el proceso de planificación de actividades, en conjunto con el equipo técnico.
- De acuerdo a las Normas Técnicas, realizar como mínimo tres reuniones del Comité con el objeto de aprobar los planes de actividades y uso de recursos propuestos por el Equipo técnico; evaluar el avance de lo planificado, detectando oportunidades de mejora; y evaluar los resultados del plan de trabajo anual al final de la temporada.
- Participar en las reuniones a las que convoque INDAP y/o la entidad ejecutora para evaluar la marcha del Programa, así como también en cualquiera actividad convocada por INDAP y/o la entidad ejecutora, en el marco de las actividades del Programa.
- Levantar acta de las reuniones con los acuerdos y compromisos de los participantes.
- Elegir un tesorero que lleve el control de los recursos recibidos y gastados, de modo de poder entregar rendición de ellos, con documentos verificadores de los gastos realizados.
- Elaborar un informe de avance y final.
- En caso de que queden excedentes de los recursos recibidos, deberá ser devueltos al INDAP.

Vemos, pues, que al igual que en el caso de la capacitación como incentivo, la entrega de financiamiento para la ejecución del Plan de Trabajo del Comité de Control Social está condicionada a la participación de esta organización de usuarios en la monitorización del Equipo Técnico. En el convenio entre Comité de Control Social y el INDAP, dos de los compromisos recién listados del primero son: “De acuerdo a las Normas Técnicas, realizar como mínimo tres reuniones del Comité con el objeto de aprobar los planes de actividades y uso de recursos propuestos por el Equipo Técnico; evaluar el avance de lo planificado, detectando oportunidades de mejora; y evaluar los resultados del plan de trabajo anual al final de la temporada” y “Participar en las reuniones que convoca INDAP y/o la entidad ejecutora para evaluar la marcha del programa, así como también en cualquiera

actividad convocada con el INDAP y/o la entidad ejecutora, en el marco de las actividades del programa”. Como contrapartida, el INDAP se compromete, como indicamos, a “Entregar, para un adecuado funcionamiento del Comité de Participación y Control Social, incentivos por un monto total de 11 UF (...)”. Dado que los recursos del INDAP deben destinarse a las actividades del Plan de Acción del Comité de Control Social, este debe ejecutar las actividades indicadas y como vimos en el ejemplo, dos de estas se refieren a la evaluación parcial de las metas y objetivos del programa y a la Evaluación final de cumplimientos de metas y objetivos del Programa PRODESAL.

El diseño institucional del PRODESAL provee incentivos al Comité de Control Social para monitorear al *agente ejecutor* a través de las evaluaciones que debe realizar a este profesional y además, a través de la participación de los agricultores en las actividades que han comprometido realizar. Cabe señalar que esto implica que los agricultores deben afrontar un problema de acción colectiva para generar el bien público que es cumplir con los requisitos de participación para desarrollar las actividades comprometidas por el INDAP y en la tarea de promoción de la participación son protagonistas los dirigentes del Comité de Control Social, que conducen el proceso de contraloría interna y de autoevaluación entre los agricultores. También en esta tarea apoya el *agente ejecutor*, pues una de sus funciones es “Apoyar la formación y funcionamiento del Comité de Control Social de la Unidad Operativa y otras formas de participación comunitaria campesina, con el fin de mejorar y perfeccionar las actividades del Programa”. Así, según este actor:

J.M. (AE): “Si al INDAP le ponían un 6 en la evaluación, al equipo técnico un 6, a la municipalidad un 6, ellos se ponían un 4, un 3, algunos grupos mejores, otros peores. Los dirigentes siempre tienen una mirada muy crítica y exigentes muchas veces. A mí me ha tocado trabajar con muy buenos dirigentes. De hecho dirigentes que tienen cargos importantes a nivel comunal, de organizaciones grandes y de proyectos grandes y son exigentes con su gente y los apretan mucho, sobre todo en la asistencia a las reuniones (...) O sea, ellos se evaluaban que muchas veces la participación de ellos no era buena. No sé, si el grupo es de quince personas y teníamos reuniones y los dirigentes veían, porque ellos van a las reuniones, excepcionalmente no van y se excusan, generalmente avisan por teléfono, porque andan metidos en muchas cosas. Ese mismo dirigente es el que está metido en la comunidad indígena, en el comité de agua potable, el club deportivo, que es un tema muy común en el campo, del fútbol rural. Entonces, ellos evalúan muchas veces la no participación de los agricultores, incluso, ellos mismos,

cuando ya terminamos el año agrícola, los dirigentes, en la misma reunión que tenemos de cierre de temporada, de control social, en abril, revisábamos la participación y por decisión muchas veces de ellos se hacía recambio de agricultores. Este agricultor no puede seguir en el programa, porque no ha cumplido, se ganó este proyecto y no lo hizo como lo tenía que hacer o no ha ido a reuniones y no avisa o, por ejemplo, si no va él, por qué no va la señora y de hecho, muchos grupos nos decían aquel que falta a tres veces a reuniones en el año tiene que irse. Muchos dirigentes, que son más estrictos, lo planteaban: tres reuniones y se van del programa (...) Porque para ellos, en ese entonces, cuando había una sola unidad operativa acá, en el 2000 y la segunda era de la nosotros y la comuna tiene más de 1.000 agricultores que califican 2.000 para clientes de INDAP, como 1.100, aprox., no sé, don L.D, el encargado municipal del programa creo que tiene el dato bien exacto y ese entonces, que el 20% o el 18% de todos los potenciales clientes de INDAP estuvieran en el PRODESAL (...) y no sacarle provecho al programa, entonces, muchas veces la autocrítica era en ese sentido y en las reuniones yo lo decía siempre, o sea, aquí no estamos cobrando nada, en el buen sentido de la palabra, no dinero, pero siempre yo les atacaba el tema un poco emocional y les decía, ustedes son privilegiados dentro del sistema porque en la comuna hay más de 1.000 agricultores y aquí en el grupo de ustedes, la comunidad son 25 familias y hay 20 en el PRODESAL y los otros cinco no están porque no son agricultores, son habitantes rurales o no califican para clientes de INDAP. Entonces, como estaba marcado ese tema, los dirigentes apretaban mucho a sus dirigentes”.

En definitiva, la condicionalidad provee incentivos para que los actores de la burocracia, en particular el municipio, y de la ciudadanía, es decir, los agricultores a través del Comité de Control Social, controlen la gestión del *agente ejecutor*. Se trata pues, de hacer viable vía incentivos la complementariedad entre la *accountability* vertical interna, es decir, el control interno al interior de la burocracia como jerarquía, y la *accountability* vertical social, o sea, el control que ejercen los ciudadanos hacia quien provee directamente bienes o servicios puestos a disposición desde la política pública. Visto así, esto implica un complemento en lo que desde la teoría de la regulación se han propuesto, desde la teoría principal-agente, como dos formas de supervisión de la burocracia definidas por analogía: el de la patrulla de policía (police patrols) y el de alarma contra incendios (fire alarms).

En la propuesta original sobre estas formas de supervisión, respecto a la primera, el congreso define y hace operar reglas, vía supervisiones centralizadas, activas y directas desde agencias que regulan las acciones de las agencia del gobierno, en tanto agentes delegados no electos, y en relación a la segunda, el congreso define reglas, procedimientos y prácticas para

que los ciudadanos como implicados o grupos de interés, al ser sensibles ante las desviaciones de los burócratas, porque les afectan directamente, provean de forma descentralizada información a las autoridades legislativas para que apliquen las correspondientes sanciones (McCubbins y Schwartz, 1984; McCubbins, Noll y Weingast, 1987). La diferencia sustancial es que el caso que analizamos, el diseño institucional provee dispositivos formales a los ciudadanos para informar y también para sancionar.

El octavo aspecto del diseño institucional del PRODESAL que favorece la monitorización del Equipo Técnico es la duración multiperíodos de la implementación del programa en una Unidad Operativa. La normativa del programa señala que “(...) los(as) beneficiarios(as) podrán recibir apoyos del Programa por un máximo de 6 años” (INDAP, 2009b: 41). La duración de la intervención del programa en una Unidad Operativa está definida, por razones metodológicas porque se estima que durante un período máximo de seis años sería posible cumplir con los objetivos de desarrollo del programa vinculados, de acuerdo a los antecedentes antes presentados sobre enfoque metodológico de implementación del programa, a la reducción de las brechas identificadas por rubros específicos en la etapa de diagnóstico. A partir de las brechas se definen líneas de acción que estructuran en Plan Estratégico de mediano plazo y como señalamos, este plan se hace operativo a través sucesivos planes operativos anuales. A partir de esta lógica metodológica, como indicamos, se estructura la lógica administrativa del programa: los convenios INDAP-Municipio (Entidad Ejecutora), los contratos Municipio-Equipo Técnico y los planes de trabajo de los comités de control social tienen duración anual y se definen de esta forma para hacer operativos los planes operativos anuales de las unidades operativas. Lo que se pretende en el diseño del PRODESAL es que estos acuerdos formales y planificaciones anuales produzcan los resultados esperados para que así se logren los objetivos finales de intervención en cada Unidad Operativa.

Dicho esto ¿por qué la duración multiperíodos del programa aporta a la monitorización del Equipo Técnico? ¿por qué una relación de agencia de largo plazo definida por la duración de la intervención en una Unidad Operativa es segmentada en contratos repetidos de corto plazo (anuales) y estos contratos de corto plazo son óptimos y permiten que, en definitiva, la relación de agencia de largo plazo sea óptima en términos paretianos?, ¿por qué el diseño institucional contractual del PRODESAL es robusto frente a los eventuales problemas de

oportunismo derivados del movimiento ex-post de *Naturaleza* que modifican el buen *tipo* del agente y este movimiento es información privada del agente?

Una razón se refiere a que en cada uno de los contratos repetidos de corto plazo se pueden determinar contingencias y regular las transacciones con mucha mayor precisión que un contrato de largo plazo. Esto es relevante para la eficacia de la intervención del PRODESAL porque los resultados esperados están asociados a variables aleatorias que escapan al control directo del *agente ejecutor* en particular y de todos los actores vinculados al desarrollo del programa en particular. Entre estas variables están el clima (sequías, por ejemplo), cambios en precios de mercado (de insumos para la producción, de costos de transporte, de los productos a comercializar, etc.), existencia de plagas que afectan al ganado y a las verduras y hortalizas, disminución de las partidas presupuestarias del INDAP debido, por ejemplo, a la reducción del gasto público para afrontar crisis económicas o a cambios de voluntad política de un alcalde, por ejemplo, debido a problemas de inconsistencia dinámica que se traducen en cambios en las preferencias intertemporales (las ganancias de impulsar un programa son de largo plazo y pueden ser observables después que el alcalde termina su período de gobierno, razón por la cual no es racional asumir los costos y que los beneficios, en términos de votos, puedan ser disfrutados posteriormente por otro político).

Estas variables que escapan al control de los implementadores y beneficiarios del programa son difíciles de prever (por actores con racionalidad limitada que se orientan a procesar información en un ambiente complejo y contingente) en un contrato de largo plazo, pero cuando una relación contractual de largo plazo es regulada a través de contratos repetidos de corto plazo, es posible modificar aspectos específicos en la redacción de un nuevo contrato que da continuidad al del período previo, a fin de tomar decisiones adaptables y secuenciales estableciendo cláusulas de contingencia y/o modificando resultados y productos esperados del agente, dado que han cambiado las condiciones en que estos deberían producirse.

De hecho, para hacer operativos los contratos de corto plazo, se hacen operativas dos planificaciones de corto plazo, que son los Planes Operativos Anuales y las planificaciones mensuales de actividades. Estas operan como guías de la acción y son formuladas y ejecutadas de forma flexible, en el sentido en que las partes convergen en la necesidad de readecuar tareas, metas y resultados según contingencias no esperadas. Esto es señalado por el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Bueno, toda planificación es flexible y como trabajamos en el ámbito agropecuario estamos sujetos al medio ambiente, al clima y generalmente cuando uno planifica una actividad, hay un supuesto dentro de la matriz. Entonces, por ejemplo, si la meta que yo tenía el año pasado era que un agricultor que estaba en el rubro frutilla se formalizara para tener iniciación de actividades y tener otras cosas y poder acceder al mercado formal y el supuesto era, primero que nada el interés del agricultor, el interés por hacerlo y en este caso, que cumpliera con las etapas que había que hacer y por ejemplo, ese, que era un solo caso, le explicamos, lo llevamos a una capacitación, estaba decidido, producía bastante frutilla y vendía todo acá en el mercado local y no lo hizo. Incluso ahí entramos a cosas que escapan a lo agropecuario, por ejemplo, por problemas familiares, el hombre tuvo problemas familiares, de hecho, decayó la producción. Entonces, son cosas en la que entre el factor humano y en otras cosas no se ha cumplido por factores climáticos o factores de recursos. Muchas veces es por disponibilidad de recursos, los recursos también se colocan como supuesto. Supongamos que queremos hacer, por ejemplo, una fábrica de mermelada con una persona o con un grupito y si no pudimos gestionar los recursos o no estuvo la disponibilidad de recursos, no se cumplió el objetivo no más (...) Cuando no se cumple por esas razones, claro, eso se conversa y se dice esto no lo pudimos comprar, por esto, por esto y por esto y ahí los agricultores dicen sí, estamos de acuerdo. Muchas veces el problema se debe a factores climáticos o falló el agricultor o finalmente falló el equipo técnico. Generalmente es así, hay varios factores que influyen, porque uno está sujeto a supuestos. En la parte agricultura avanzamos. En lo que nos ha costado cumplir algunas veces es en el tema gestión. Sobre todo en el tema comercial, que es en donde el INDAP nos ha estado exigiendo más por el tema de la segmentación. Entonces, muchas veces cuando uno se propone llegar a un lado con unos agricultores, hoy en día los agricultores están muy bien informados. Tienen acceso a televisión, muchos agricultores tienen internet en sus casas o celulares con internet o los hijos. Me ha pasado que había conversado con una señora que se formalizara con los volúmenes que ya manejaba, pero no se formalizó hasta que su hija entró en la universidad y se ganó una beca porque la gente busca también como sacarle el máximo provecho al sistema. Entonces, ella me dijo yo sé que tengo que formalizarme, tengo hartas ovejas, vendo, vende genética también, pero no lo voy a hacer hasta que mi hija entre a la universidad y se gane una beca. Porque eso la podría perjudicar porque por puntaje, bueno ahora la Ficha de Protección Social está congelada, pero en el futuro va a haber cruce con el Servicio de Impuestos Internos, con el Registro Civil, entonces los agricultores saben identificar eso. Y algunos que por volumen no les interesa (...). Pero eso no influye en la gestión. No, a no ser que fuera una meta demasiado comprometedora, por ejemplo, ya digamos, teníamos una meta vinculada a los tiempos y a los insumos (...) cuando las metas no son tan impactantes en términos de la realidad predial del

agricultor, evalúan bien a la institucionalidad, al municipio, al INDAP, al equipo técnico y ellos se castigan un poquitito, dependiendo de cómo esté trabajando el grupo, porque hay algunos que se evalúan bien, ahí ha ido mejorando”.

De esta forma, gracias a planificaciones de corto plazo, en el marco de contratos de corto plazo, es posible afrontar de forma ponderada las contingencias y de esta forma se puede realizar un control más preciso del nivel de esfuerzo del agente, dado que este podría aducir que a pesar de su alto nivel de esfuerzo no logró los resultados esperados, lo que en realidad le puede otorgar un margen de maniobra para ocultar información y actuar en forma oportunista. También el nivel de precisión que se puede lograr con los contratos anuales, que por ser contratos menos incompletos, son más eficientes, es que permiten evitar que el agente pueda argumentar que los productos que se espera de su gestión sean demasiado exigentes debido a que sus logros dependen de condiciones aleatorias que no puede controlar. Aduciendo estos motivos, el agente podría reducir su nivel de esfuerzo porque podría argüir, primero, que a pesar de los costos de una buena gestión tendrá resultados inferiores a los comprometidos y segundo (dado el margen de interpretación que se abre), que en esas circunstancias no debería ser penalizado aunque no logre sus compromisos contractuales.

En esto punto señalamos que la virtud de la “adaptación eficiente” que está presente en los contratos renovales de corto plazo no solo puede tener efectos favorables para controlar el oportunismo ex-post del agente, sino también pueden contribuir a afrontar los problemas de selección adversa. En el período precontractual, un agente con un buen *tipo*, no obstante su aversión al riesgo, puede tener interés en participar en el proceso de selección porque tiene la creencia de que podrá tener suficiente control sobre el grado en que la evaluación de su gestión se ajusta al esfuerzo realizado para lograr los resultados comprometidos.

Esta creencia se forma a partir de la información que obtiene ex-ante sobre la existencia de contratos renovables repetidos y además, sobre la existencia de planes operativos anuales que establecen metas de gestión que son adaptables y modificables dadas las contingencias y en cuya formulación el *agente ejecutor* participa al tener responsabilidad en la elaboración del diagnóstico de la Unidad Operativa que estará a su cargo. En este sentido, el diseño institucional, al incorporar contratos repetidos renovables complementados con planes operativos, permiten una repartición de los riesgos entre el *agente ejecutor* (y el Equipo



Técnico que él conduce) y el *principal gerente* (y el municipio como Entidad Ejecutora que él representa).

Otra razón de por qué la duración multiperíodos del programa aporta a la monitorización del Equipo Técnico se debe a que este aspecto del diseño institucional se complementa con los otros aspectos antes identificados y constituye un sistema de interacción estratégica que toma la forma de un juego iterado en el que cada jugador tiene incentivos para ocuparse de la monitorización del *agente ejecutor* y con el fin de que este actor cumpla sus compromisos. Bien, pero ¿por qué estos actores que buscan el interés propio y que como agentes, dadas ciertas condiciones actuarían en forma oportunista no lo hacen y por el contrario, cumplen con la tarea de ocuparse del buen desempeño del *agente ejecutor* y de los otros que participan en la cadena de delegaciones multinivel?

Si cada agente es oportunista y es de conocimiento común la ronda final del juego y si tiene preferencias no cooperativas propias de un juego de confianza como un juego del dilema del prisionero unilateral, cada agente defraudaría a su principal en la última ronda. Sin embargo, desde el diseño institucional del PRODESAL podemos señalar teóricamente que no lo hacen. También en la lógica señalada cada principal no delegaría en su agente porque, por inducción hacia atrás, tiene la creencia de que será defraudado en la primera ronda, no obstante, desde el diseño institucional del PRODESAL, podemos señalar teóricamente que no lo hacen. Pero, ¿por qué no lo hacen?

Contestar estas preguntas significa explicar teóricamente por qué el diseño institucional del PRODESAL constituye una estructura de governance que permite afrontar eficazmente el problema del oportunismo de cada agente en la cadena de delegaciones multinivel y en particular del último agente, el *agente ejecutor*. Una razón que tienen los agentes para cumplir es que es que la mejor estrategia de cada agente es cooperar con su principal porque sus compromisos son vinculantes, por lo cual el no cumplimiento implica sanción y la amenaza de sanción es creíble, porque el principal está obligado a sancionar dado que esta sanción está establecida legalmente en convenios o contratos.

Además, cada agente tiene la creencia de que puede ser sancionado porque la probabilidad de que se descubra su eventual comportamiento oportunista es alta debido a que se reduce la asimetría de información porque los principales tienen suficiente información sobre el proceso (requerimientos, compromisos, resultados expresados metas y productos,

tiempos de cumplimiento, sanciones por no cumplimiento, consecuencias de las sanciones). En complemento, la información es pública y los actores pueden observar los resultados de las acciones de los otros (observación multilateral). Debido a lo anterior, los principales pueden inferir el nivel de esfuerzo de los agentes a partir de la observación del resultado de sus acciones y además pueden formarse creencias sobre la estructura del juego en que se sitúan, desde lo cual pueden inferir los pagos de sus agentes.

Otra razón es que los agentes cumplen sus compromisos en cada período porque valoran suficientemente el futuro, dados los beneficios que pueden obtener al final del juego y el cumplir sus compromisos para obtener esos beneficios implica directa o indirectamente ocuparse de la monitorización del *agente ejecutor*. Los responsables directos de que este agente cumpla sus compromisos son el Municipio como Entidad Ejecutora y el Comité de Control Social y por esta razón, tienen la tarea de monitorearlo. La sanción creíble por no hacerlo, si ello se traduce en un mal desempeño del *agente ejecutor* y en consecuencia, de incumplimiento de las metas de desarrollo del PRODESAL en una Unidad Operativa, es la no renovación del convenio, en el caso del municipio como Entidad Ejecutora y la no entrega de recursos en el caso del Comité de Control Social.

El Comité de Control Social, por ejemplo, tiene buenas razones para cumplir con su compromiso de realizar la monitorización del Comité de Control Social porque de eso depende también que los pequeños agricultores de la Unidad Operativa que representan continúen permaneciendo como usuarios o beneficiarios del PRODESAL (INDAP, 2009a:41): “(...) los(as) beneficiarios(as) podrán recibir apoyos del Programa por un máximo de 6 años. En el transcurso de ese período INDAP evaluará, una vez al año, al final de la temporada las opciones de continuidad, el egreso a otros servicios del INDAP o la derivación a programas sociales. La continuidad y permanencia de los(as) beneficiarios(as) en el Programa estará condicionada al cumplimiento de sus responsabilidades y compromisos de participación acordados por el Comité de Control Social.”

Finalmente, el noveno aspecto a resaltar sobre el diseño institucional para la monitorización del Jefe del Equipo Técnico, es decir, del *agente ejecutor* del PRODESAL, es que se incluyen dos evaluaciones: a la mitad y al final de la ejecución del Plan de Trabajo Anual. Ya hemos dicho que junto a los informes, en tanto reportes del *agente ejecutor*, las evaluaciones son los dispositivos a través de los cuales este actor rinde cuentas. La primera

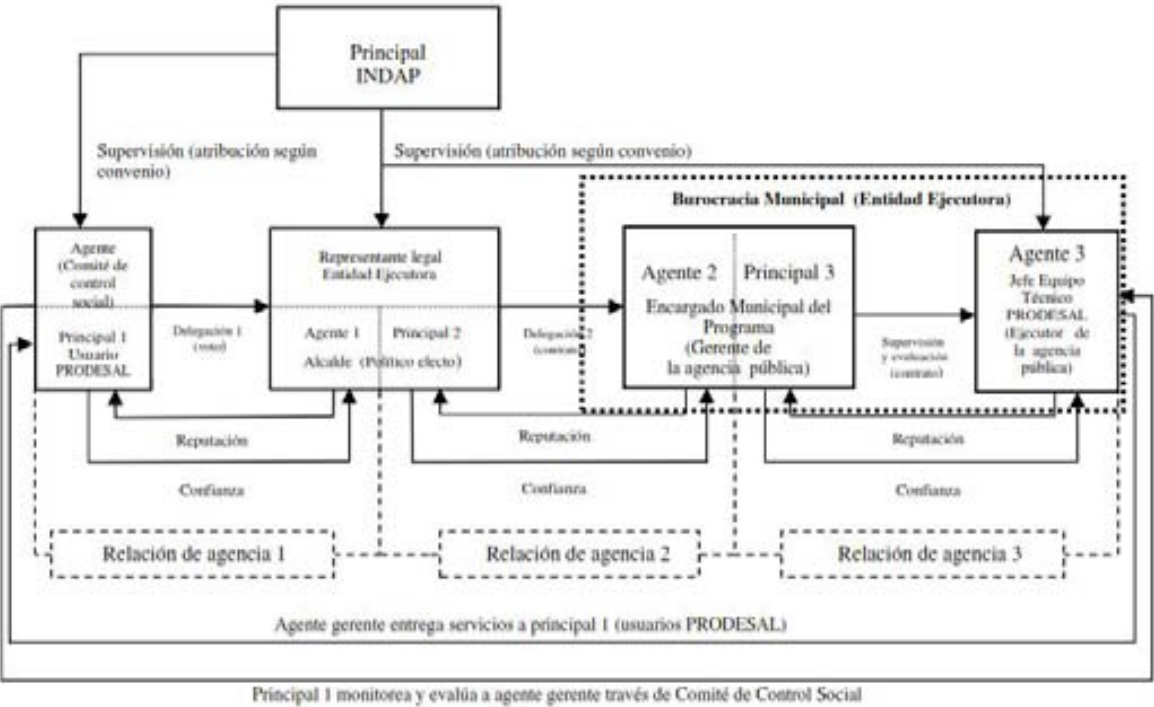
rendición de cuentas es sobre el estado de avance del plan y sobre los productos comprometidos hasta la fecha según la programación. La segunda se realiza al momento del término de la ejecución planificada para el año. Si sólo existiera una rendición de cuentas en la que se evalúe la gestión del Equipo Ejecutor al finalizar de la implementación del plan, si este no ha cumplido su cometido no hay posibilidades de remediar esta situación y eso podría perjudicar los intereses de los usuarios como ciudadanos-principales y más aun, no se lograrían cumplir los resultados esperados del PRODESAL y no se cumplirían los compromisos de todos los principales de la cadena de delegación (municipio y su burocracia, INDAP), lo que generaría desconfianza del ciudadano hacia el político electo, el alcalde, como su principal directo.

Ahora situamos la cuestión de la implementación de las evaluaciones del *agente ejecutor*, en tanto constituye una rendición de cuentas hacia sus principales en el contexto de una relación contractual, distinguiendo dos momentos, uno antes de la formalización y uno posterior a ella. En la etapa previa, supongamos, como ya antes indicamos, que el agente, al estar interesado en que el principal lo seleccione para la realización de una tarea, en este caso, la gestión del programa PRODESAL, envía señales que demuestran su buena reputación, reputación de ser cumplidor y producto de ello es considerado confiable y es contratado. No obstante, durante la ejecución del contrato es posible que el agente oculte información sobre sus acciones, es decir, que cambie su *tipo ex-post*.

Por lo anterior, es de gran relevancia la realización de dos evaluaciones en las cuales el *agente ejecutor* rinda cuentas y gracias a la primera sería posible corregir deficiencias en la ejecución del programa o proyecto, detectar posibles conductas oportunistas del agente y además darle una oportunidad de mejorar su desempeño, lo que reduciría la posibilidad de que en la segunda rendición de cuentas el principal se encuentre con malas noticias. La bondad del diseño institucional que dispone rendición de cuentas *ex-dure* es tal si, entonces, permite castigar desviaciones o corregirlas, persuadiendo vía coerción hacia el cumplimiento.

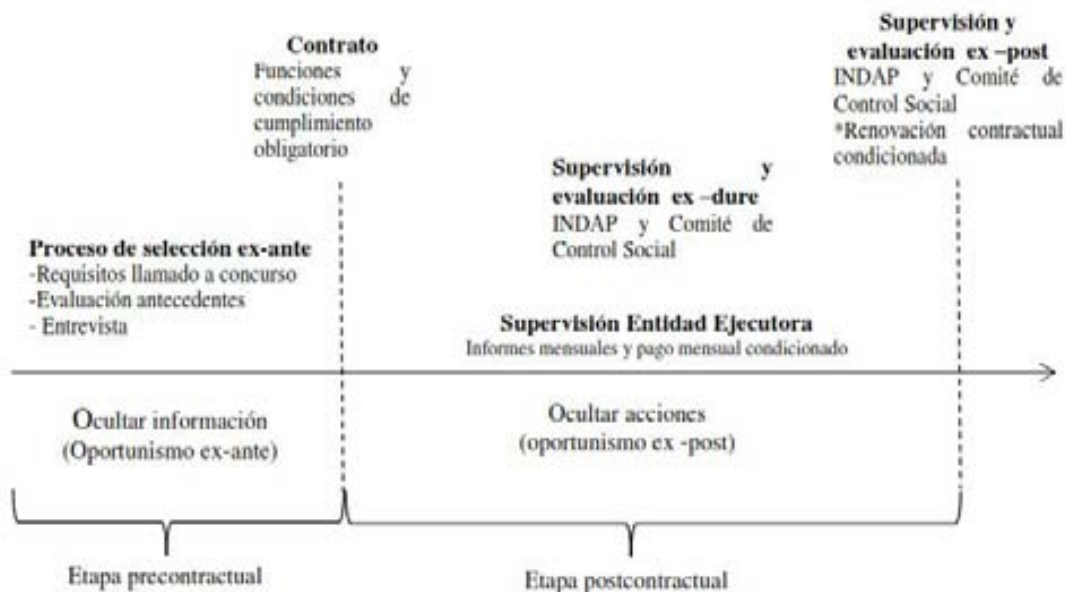
En este punto sintetizamos, a partir las siguientes figuras, lo dicho sobre el diseño institucional del PRODESAL orientado a promover el control del *agente ejecutor*.

Figura 18. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL. Dispositivo de monitorización multilateral.



Fuente: elaboración propia

Figura 19. Relación principal-agente multinivel en el Programa PRODESAL. Dispositivos de control ex-ante y ex-post del *agente ejecutor*.



Fuente: elaboración propia

Respecto a lo recién planteado sobre las evaluaciones ex-dure y ex-post como dispositivos de *accountability* (articulados con los informes), decimos, no obstante, que una forma de monitorización así dispuesta opera en la lógica de lo que Taylor (2001:124-125) denomina enfoque coercitivo o estrategia de control, que es aquel que se ejerce en torno sanciones positivas y negativas, es decir, a través de ofertas y amenazas: “Esta es la solución “hobbesiana” (...) los superiores jerárquicos tratan de controlar, regular o determinar el comportamiento de los subordinados por medio de una forma de coerción autoritaria, unidireccional (...) el comportamiento de los subordinados es controlado por medio de incentivos individuales, prometiendo beneficios (ascensos, aumentos salariales, apoyo o lo que sea o amenazando con sanciones (multas pérdidas de empleo, de privilegios o de apoyo, etc.)”. En este tipo monitorización basado en una relación vertical exclusiva de garrote o zanahoria o de plata o plomo (usando la metáfora de coerción basada en la entrega de dinero si alguien coopera o bien en la aplicación de violencia si no coopera), como señala Taylor, es poco

probable que surja y se sustente el capital social vertical, es decir, la confianza en el seno de la jerarquía.

Como alternativa al enfoque coercitivo, Taylor propone el enfoque cooperativo o estrategia de compromiso, según el cual, la monitorización busca el cumplimiento a partir de la asignación de espacios de decisión y de responsabilidades compartidas, de acuerdos y de apoyo para que los subordinados logren cumplir sus compromisos. Este tipo de monitorización permite crear y mantener el capital social vertical en la jerarquía. En este mismo sentido, Brehm y Gates (2008) critican la perspectiva de la monitorización del principal exclusivamente centrada en la aplicación de castigos por un desempeño inadecuado. Según los autores, este enfoque, que llaman enfoque coercitivo de la supervisión en las organizaciones burocráticas, es incompleto porque dada la incertidumbre y la ambigüedad característica de las burocracias, no resuelve el problema del oportunismo que produce ineficiencia en las relaciones de agencia.

Por ello, ponen en valor un enfoque alternativo que considere como roles del supervisor no solo la vigilancia, sino además la capacitación o adiestramiento (orientada a la promoción de conductas prosociales y la clarificación de límites respecto a lo que se considera conductas aceptables e inaceptables), la promoción de relaciones de confianza (confianza del agente respecto a las preferencias y capacidades del principal) y la gestión orientada al desarrollo de tareas (capacidad del principal para inducir de forma propositiva al agente para que focalice su esfuerzo en la realización de determinadas tareas). Esta forma de gestión de la supervisión promueve el cumplimiento del agente, no sólo porque existen incentivos positivos y negativos, sino también porque éste logra tener mayor claridad sobre el funcionamiento de la organización y considera que es respaldado, respetado y valorado por su principal.

En el caso estudiado encontramos esta orientación en la monitorización, según lo indicado por el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Sí. Claro, lo que te decía. La evaluación la hace el Comité de Control Social, a mitad de temporada y al final de la temporada y eso todos los años es así y esa es la evaluación que hace acá la municipalidad igual evalúa a través de don L.D (...) Evalúan al equipo técnico, a nosotros, que somos dos personas y nos colocan nota, del uno al siete y se evalúan ellos, como ha sido el trabajo y la participación interna dentro de su grupo y paradójicamente lo que nos ha ocurrido siempre durante esos años en que aplicamos esa pauta de evaluación, porque después el ejecutivo nos llamaba y la

revisábamos y nos decía en este grupo hay esta inquietud, trabajémosla, hay esta deficiencia, esto está muy bien, porque el objetivo es cómo mejoras, cómo tu detectas debilidades y las transformas en una oportunidad o la mejoras (...) En ese caso, nosotros dependemos mucho en ese aspecto del ejecutivo con que te toque trabajar en el INDAP. Si el ejecutivo es una persona con la que logras una buena comunicación, una buena conversa, el ejecutivo, terminada la temporada se sienta contigo, te dice, mira aquí está tu evaluación, conversemos, qué piensas de esto, hagamos esto, cambiemos esto, mejoremos esto, súper bien esto, mal esto, etc. Pero ahí depende del ejecutivo, a mi me ha tocado trabajar con varios, con gente que lleva muchos años en el INDAP, otros más nuevos (...). En algunos casos, el jefe de área se mete a eso, bajo a ese nivel a revisar. Pero ese es un poco el sistema.”

La evaluación así planteada es considerada legítima por el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Yo encuentro bueno que se evalúe, pero siempre trato de generar la conversa y después de los controles me voy a ver cómo fue el control social, porque en el control social cuando los agricultores le colocan nota al equipo técnico y nosotros nos vamos, ahí no estamos nosotros, están el INDAP y ellos no más, entonces, ellos solitos y aquí tienen que sacar todos los trapitos al sol, yo les digo, de hecho aquí cuenten lo bueno y lo malo, cosas buenas y malas desde el punto de vista técnico porque los cahuines son cahuines (...) (...) Yo creo que está bien que nos evalúen, porque, como te decía, el PRODESAL es un programa que da asesoría técnica, acompañamiento técnico y la única forma de medirnos es ponerse objetivos, metas y ver cómo los cumplimos, si no sería tener a alguien que incluso puede estar vegetando y no hacer nada y de hecho yo creo que debería usarse a todo nivel. A los funcionarios públicos también se les evalúa, los que son de contrata o planta también se les evalúa, ellos tienen lista, lista uno, lista dos, lista tres y dependiendo si están en lista tres un par de años seguidos se van para afuera. En el caso de nosotros, está bien, tiene que hacerse así, es la forma, porque o si no cómo y para justificar en un programa en el cual el Estado invierte para los agricultores, pero también genera empleo, en el caso de nosotros, los profesionales.”

¿Cómo podemos interpretar lo anterior? Es decir, ¿por qué el agente entrega su consentimiento a la obligación contractual de rendir cuentas? Proponemos ello se debe a un efecto de la monitorización como un incentivo que promueve el mejoramiento gradual del desempeño en vez de centrarse en aplicar de inmediato incentivos negativos. Esto quiere decir que la monitorización cumple con el principio propuesto por Pettit (1999, 2003) (y ya comentado en el apartado 6.1.2. en el cual se analizó los incentivos), referido a priorizar estrategias centradas en el cumplimiento, lo que implica apoyar a quienes estén motivados

para cumplir. Buscar el mejoramiento de la calidad del desempeño del agente recompensado, valorando y aprobando sus esfuerzos y logros, otorgando oportunidades, puede promover el cumplimiento y no desplazar motivaciones intrínsecas orientadas hacia la cooperación, que no se fundan en una dicotomía entre buscar el interés propio y no tener consideración por el bienestar de los demás.<sup>268</sup>

De esta manera el agente no se encontraría en primera instancia sólo frente a una amenaza, es decir, una sanción extrema como incentivo negativo centrado en la desviación que busca motivarlo hacia el cumplimiento pero que resulta ofensiva, si no más bien, en primer lugar, frente a dos incentivos positivos, el primero que es la evaluación constructiva que promueve que acceda al segundo incentivo positivo que es la renovación contractual. En específico, un tipo de evaluación como rendición de cuentas ex-dure así desplegada se orienta por el principio de diseño propuesto por Pettit (2003) de sancionar de una forma alentadora. La evaluación de proceso, si no evidencia un grave incumplimiento, no debe concluir con sanciones del tipo *ahora el trato y las condiciones no serán iguales* y amenazas del tipo *ten cuidado por que si sigues así vas a terminar mal*, sino más con indicaciones orientadas a llamar la atención de forma positiva del tipo *haz cometido errores, las cosas pudieron hacerse mejor y como aprendizajes de esta etapa podemos ver que puedes mejorar en estos aspectos, lo que te permitirá finalmente lograr un buen resultado*.

Así se puede evitar un efecto contraproducente de los incentivos identificado por Bowles (2008b) referido a que si su contenido es una sanción negativa, ello provee información no sólo de las preferencias del principal, sino también sobre las creencias que este tiene sobre su agente, que revelan más bien desconfianza, lo que afecta las conductas del agente que pueden pasar de estar motivado a reciprocitar con un alto nivel de esfuerzo a no

---

<sup>268</sup> Esta idea es producto de los resultados de la creciente, vanguardista y transdisciplinaria investigación en ciencias del comportamiento, respecto a la cual destacamos dos aristas complementarias. Por un lado, se evidencia la pluralidad de motivaciones en la especie humana y sus implicancias para el intercambio (Bowles y Gintis, 2006; Gintis, Bowles, Boyd y Fehr, 2003; Gintis, Bowles, Boyd y Fehr, 2005; Gintis, Heinrich, Bowles, Boyd y Fehr, 2008; Gneezy, Meier y Rey-Biel, 2011; Heinrich, Boyd, Bowles, Colin, Camerer, Fehr, Gintis y McElreath, 2004; Ostrom, 2005c). Por otro lado, los resultados de las investigaciones muestran los efectos de los incentivos en las preferencias de los individuos. En general, se demuestra que en el diseño de los contratos es necesario considerar las disposiciones hacia la equidad y las motivaciones intrínsecas y prosociales como el altruismo, la reciprocidad fuerte y la aversión a la desigualdad (Anderhub, Gaetcher, Koningstein, 2002; Bénabou y Tirole, 2003, 2006; Bowles, 2011; Bowles y Polanía-Reyes, 2012; Frey, 1997; Frey y Jegen, 2001; Kreps, 1997; Rodríguez-Sickert, Guzmán y Cárdenas, 2008). Los avances en estos programas de investigación son muy relevantes para la teoría del diseño institucional, sobre todo por sus aplicaciones para la promoción del *Buen Gobierno* a través del cumplimiento de políticos, burócratas y ciudadanos.



reciprocando disminuyendo su nivel de esfuerzo, lo que afecta los resultados esperados de su gestión. Como señala Pettit (2003: 109) “Las sanciones convierten en menos atractivos los pensamientos no egocéntricos, al sugerir a los agentes que los demás, en especial otras personas que detentan autoridad, tienen un mal concepto de ellos o no confían en ellos.”

Se trata, al decir de este filósofo político, de activar sanciones optimistamente motivadas basadas en la confianza hacia el agente: “Los castigos y recompensas, fundados en el respeto y la consideración, que operan en este contexto ejemplifican lo que yo describo como sanciones optimistamente motivadas, distintas de las sanciones motivadas tan sólo neutralmente. La existencia de estos castigos y recompensas no implica, por ejemplo, que los individuos no tengan un interés real en actuar a conciencia. Tampoco la existencia de este conjunto de sanciones mantiene la neutralidad respecto de su villanía o caballerosidad. Al contrario, en la medida en que acabe suministrando la recompensa de la buena opinión ajena, el sistema proyecta una imagen de los agentes como individuos que actúan en conciencia” (Pettit, 1999: 291).

El efecto positivo de la supervisión constructiva genera la creencia en el *agente ejecutor* de que quienes lo monitorean en la relación principal-agente multinivel confían en él:

J.M. (AE): “(...) en términos del trabajo para la municipalidad, en ese entonces y yo creo que hasta la segunda unidad operativa, que somos nosotros, era un trabajo que se veía, bueno había muchachos que trabajan en la parte ganadera, en la sanidad en la infraestructura, pero no teníamos, entre comillas, a un alcalde encima de nosotros que nos diga, mira, este agricultor nos llamó, o vino a hablar conmigo, porque no le salió la empastada o porque no se ganó este proyecto. No, ese tema no. O sea, en ese aspecto él nunca nos ha presionado. Ya que eso es súper importante en ese tipo de programas porque nosotros somos el nexo directo con la comunidad, entonces, en ese aspecto acá yo creo que somos un ejemplo para la región, me atrevería a decir, porque conozco varias realidades (...) en su gestión el alcalde, por lo que nosotros veíamos, decía, los PRODER, los PRODESAL están ahí, hacen su trabajo, están los agricultores trabajando bien, tranquilos (...)”.

Según el *principal gerente* el alcalde, es decir, su propio principal, confía en el *agente ejecutor* porque él le informa sobre su buen desempeño. Por esta razón, el alcalde no se ocupaba de evaluar directamente y meticulosamente al *agente ejecutor* en relación a su desempeño en el PRODESAL:

L.D. (PG): “En el funcionamiento durante estos años, los alcaldes que ha habido, yo diría principalmente que se han reunido conmigo, las reuniones con el profesional del PRODESAL estaban visualizadas en otros aspectos, no tanto para evaluar o tener opinión sobre su desempeño, sino que más bien para pedir necesito que me apoyen en esta actividad extra programática que tiene el municipio, me colaboran, no me colaboran, era un vínculo de ese tipo.”

Además, el *principal gerente* transmite hacia su principal la confianza que le tiene en su agente:

L.D. (PG): “Desde el comienzo hacia delante hubo una relación de confianza, porque si yo tuviera que hablar en lo personal a J.M., habíamos tenido la suerte de compartir algunas actividades previas cuando él trabajaba en Melipeuco, entonces, uno en este mundo de técnicos y del agro, una sabe más o menos el desempeño del otro, entonces, era como la famosa sandía calada, cuando tuve la posibilidad de que él quería venirse para Cunco, entonces, dije, ojalá sea él, sin desmerecer a los otros postulantes, que él era el hombre, porque conocía la zona, muy vinculado con el Área de INDAP, que era Cunco y Melipeuco, entonces, era ampliamente conocido también, entonces, era como tener las puertas abiertas y obviamente, después el trabajo de oficina, de verse diariamente también por todo eso, se generan entre los colegas vínculos de confianza, mucha confianza, opera mucho esto de las ayudas, el pedir ayuda y el entregarla también, entonces, cuando hay harta confianza, de amistad, eso ayuda mucho y el trabajo se hace bien (...) Entonces, con J.M. y con toda la gente que trabaja en nuestra unidad, sucede esto, tratamos de que eso suceda todos los días.”

En términos de proceso, la confianza inicial formada en la etapa precontractual se mantuvo en la etapa postcontractual, según el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Aquí tenemos la estructura PRODER es don L.D. y bajo él estamos los tres prodesales, la estructura es distinta y la libertad para tú hacer tu plan de trabajo, tomar decisiones en tu sector es mucho más acá que en la estructura que me tocó trabajar antes porque el UDEL bajaba más a esa trabajo, a esa pega y se preocupaba más por una cuestión de presión de arriba, de la jefatura. Pero acá el PRODER nos ha dado la facilidad de que el que administra la unidad, es el que en el fondo tomas las decisiones es el jefe técnico con su equipo y con los agricultores. Entonces, en ese aspecto, tenemos mucha más libertad.”

Así el incentivo que provee la monitorización se complementa con la sanción positiva que representa la renovación del contrato y con la confianza inicial depositada en el agente en el proceso de selección o filtro. Ello implica que los incentivos provistos no separan si no que

complementan el interés propio del agente con sus motivaciones prosociales, que no son erosionadas. Respeto a las sanciones al *agente ejecutor*, estas son aplicadas en forma gradual, como señala Pettit (1999, 2003), y se relacionan con la condicionalidad de los incentivos: si no cumple con sus compromisos mensuales el pago de sus remuneraciones se retrasará, si el cumplimiento de sus compromisos a la mitad de su período contractual no ha sido el esperado, producto de la evaluación intermedia será sancionado de forma alentadora y si al final del período contractual definitivamente no ha cumplido, su contrato no será renovado, lo que representa “el gran revólver”, “el gran garrote” o “el gran cañonazo”, es decir, la sanción hacia quien como “villano” no ha cumplido por razones de oportunismo.

La aplicación en jerarquía ascendente o escalonada de sanciones en las dinámicas regulatorias que buscan el cumplimiento en relaciones de agencia fiduciaria, que implica comenzar con la promoción del diálogo y la persuasión (enviando una señal al agente de que se le considera confiable) y el respeto y luego avanzar hacia una regulación más punitiva cuando el agente defrauda la confianza depositada en él, es eficaz tanto para mantener la confianza como en promover el cumplimiento (Braithwaite y Makkai, 1994). En general, la evidencia experimental muestra que en un contexto en el existe una regla que indica que se puede aplicar una sanción negativa frente a la desviación del agente, pero el principal opta por priorizar la confianza frente al castigo, tiene como resultado el cumplimiento del agente, lo que produce eficiencia en el intercambio y la creencia sobre la confiabilidad de su agente (Fehr y List, 2004).

De lo que se trata, en términos de diseño institucional, es evitar, de acuerdo a lo señalado por Bowles y Hwang (2008), que una regla contra bribones (en la idea humeana original) genera bribones y que una jerarquía hobbesiana produzca un hombre hobbesiano. Por esta razón, la regulación gradual deber operar en la lógica de una pirámide regulatoria, en cuya base las acciones se orientan hacia la persuasión, incentivando a todos los actores hacia el cumplimiento y en la cima se aplican sanciones drásticas para aquellos pocos que finalmente se orientaron hacia la desviación (Braithwaite, 1998)<sup>269</sup>.

---

<sup>269</sup> Esto supone que estén resueltos problemas dos problemas identificados por Herreros y De Francisco (2001) para hacer efectiva la aplicación de sanciones negativas y positivas, cuando son necesarias, por parte de una autoridad jerárquica. Estos problemas se refieren a disponer de suficiente información para determinar quién infringió una regla y a la existencia de una autoridad autorizada, con capacidad, atribuciones y disposición para sancionar. De acuerdo a los antecedentes presentados, el diseño institucional del PRODESAL es

Si bien en la relación principal-agente multinivel del programa PRODESAL operó un sistema de monitoreo en cada relación de agencia y de esta forma funcionó una monitorización directa o indirecta hacia el *agente ejecutor*, tal como se muestra en la figura 18 que sintetiza los antecedentes antes presentados, esta monitorización no se desplegó desde una concepción jerárquica de la tutela fiduciaria, en que el cumplimiento de cada agente requiere de la vigilancia de un principal que, como agente, a su vez, requiere la vigilancia de un principal superior (Braithwaite, 1998), si no más bien como una concepción circular de la regulación basada en el diálogo, el debate constructivo y la consideración de cada agente como alguien confiable. Ello tuvo como consecuencia la flexibilidad y la autonomía basada en la responsabilidad que se entregó al *agente ejecutor* según lo que indica en las citas antes presentadas.

En todo caso, es necesario indicar que si bien el diseño institucional del PRODESAL contempla dos evaluaciones que operan como rendición de cuentas y que permiten el efecto virtuoso antes señalado, el que este se produzca depende de la orientación que le otorguen quienes realizan la monitorización. Es decir, el diseño institucional dispone la instancia de evaluación, pero dependerá del principal que evalúe si da a ésta un sentido punitivo o constructivo. Como señaló el *agente ejecutor* en la cita antes presentada, depende del criterio de quien evalúa y del diálogo que el agente logre establecer con él.

Por esta razón, y según lo antes señalado, dada la relevancia que tiene el que la evaluación en particular y los incentivos en general promuevan el cumplimiento y no minen la confianza y las motivaciones prosociales del agente, es necesario que se generen protocolos u orientaciones metodológicas formalizadas y ejecutables en los programas de política pública en los que aplican rendiciones de cuenta de este tipo, a fin de que se resguarde que tengan la orientación señalada. Esta recomendación de política pública está en sintonía con lineamientos de reforma administrativa sugeridos desde la nueva gestión pública o nueva gerencia pública, que proponen que las auditorías hacia la burocracia no se focalicen solamente en incentivos negativos para alienar los intereses de los burócratas con los de sus superiores jerárquicos, si

---

robusto frente a estos problemas dado que: se establece con claridad qué y quién debe monitorear y sancionar, los actores mandatados tienen incentivos para monitorear y sancionar y el proceso de definición de compromisos y rendición de cuentas es público.

no que además y previo a las sanciones se diseñen y apliquen métodos de prevención, de recomendación, mejora y corrección de procesos de implementación.

En la misma lógica del enfoque de cooperación de Taylor, se trata de instalar una cultura de *cogestión* que “se puede definir como aquella que busca y detecta errores no para sancionarlos, sino para encontrar su por qué, la naturaleza de su formación, la magnitud del daño provocado, su mitigación, minimización o desaparición, así como las estrategias para prevenir o administrar el riesgo que implica su aparición y la toma de decisiones que trae consigo (...) para lo cual se requiere pasar de una cultura de la auditoría, la sanción y la corrección, hacia una cultura de la cogestión donde el desempeño por resultados sea la piedra angular que fundamente las relaciones (...) reducir la motivación principal del comportamiento (...) deja escapar o hace muy complejo entender actores multi-motivos o que actúan bajo cálculos o formas de racionalidad múltiples (...) queda evidenciado que los individuos y las organizaciones son capaces de construir e interpretar las reglas del juego, adaptarlas y construir nuevas instituciones que le dan sentido a la acción presente, muchas veces con mecanismos del pasado. Más cuando se observa que un mecanismo genérico tiene que ser adaptado a las micro racionalidades terminan definiendo una cantidad importante de razones de sentido de los actores, haciendo que la implementación de un modelo genérico se vean envuelto en un sinnúmero de instrumentaciones específicas, dentro de cada organización, en la búsqueda de sentidos que otorguen claridad a las bases del accionar de los miembros de la organización” (Arellano, Alamilla y Campos, 2006:44,64). De lo que se trata, en definitiva, es que la evaluación como instancia de rendición de cuentas, además de aportar información sobre las acciones del agente y de esta forma reducir la asimetría de información con su principal, aporte información útil y estratégica para la planificación orientada hacia la toma de decisiones corresponsable y para el control preventivo.

En el proceso de selección del *agente ejecutor*, se le consideró confiable porque cumplía con los atributos buscados referidos a las competencias necesarias para el cargo. Además de las señales que emitió este agente a partir de credenciales que formaron confianza social entre quienes lo no conocían, la información sobre su desempeño laboral previo hizo valer la confianza interpersonal entre quienes lo conocían. En la etapa postcontractual operaron mecanismos de control graduales en las que los incentivos son contingentes al cumplimiento y en el que la rendición de cuentas final, expresada en la evaluación final,

recompensó el esfuerzo realizado y la rendición de cuentas intermedia tuvo una lógica constructiva y fue una estrategia centrada en el cumplimiento, en los términos de Pettit, o un enfoque cooperativo o estrategia de compromiso, en los términos de Taylor.

En una perspectiva más general, el diseño institucional del programa PRODESAL, generó condiciones para la monitorización que favoreció el cumplimiento del agente. En este sentido, el diseño institucional es bueno porque satisface el criterio de lograr que el agente cumpla. Además, el diseño institucional es un buen diseño porque cumple con el criterio de no dilapidar la confianza inicialmente establecida. Esto no es menor, porque, como antes señalamos, producto del tipo de monitorización alentadora recibida, el *agente ejecutor* considera que confían en él y esto, siguiendo a León (2014) decimos, tiene como consecuencias, por una parte, que se siente compelido a honrar la confianza recibida y por otra, que, desde la evaluación del trato recibido por el *principal gerente* como equitativo y honesto, considera que tanto las reglas que le imponen para regular su desempeño como las exigencias de desempeño que le imponen son legítimas y por ello, las consiente.

Un tercer criterio para evaluar la bondad del diseño institucional es, de acuerdo al análisis precedente, que los incentivos materiales provistos no generen un efecto de desplazamiento respecto a las motivaciones intrínsecas hacia el cumplimiento ¿ocurrió esto en el caso analizado? Responder esta interrogante implica responder otra interrogante previa y fundamental: ¿el *agente ejecutor* en el caso estudiado tiene motivaciones intrínsecas hacia el cumplimiento?

Cuando identificamos las motivaciones de cada actor señalamos que el *agente ejecutor* busca el interés propio en tanto busca acceder y mantener una fuente laboral que le permitan contar con ingresos monetarios en forma permanente. Así, apelando al interés propio del agente, los incentivos que operaron permitieron alinear los intereses de éste con los de su principal orientándolo a cumplir sus compromisos, lo que favoreció, a su vez, el cumplimiento de todos los principales en forma ascendente. Además, en el diseño institucional se establecieron los compromisos contractuales del *agente ejecutor*, desde los cuales fue posible dimensionar, a partir de las actividades necesarias de concretar, el alto nivel de esfuerzo que implicó su cumplimiento.

Reiteramos lo señalado: este esfuerzo supone los costos  $e$ , que en el juego de cumplimiento contractual ya mencionado se restan a los beneficios  $d$  por las retribuciones

monetarias en el período contractual y a las rentas  $\phi$  disponibles gracias a la ejecución de los futuros contratos sucesivamente renovados. Así, los pagos del *agente ejecutor* por la estrategia cumplir son  $d+\phi-e$ . La segunda estrategia del agente es no cumplir, por lo cual recibe el pago  $f$  derivado de la remuneración contractual obtenida con un bajo nivel de esfuerzo, lo que implica no recibir otras remuneraciones en período contractual por cancelación del contrato y no recibir remuneraciones futuras por la no renovación del contrato. En esta lógica, el agente cumple si  $d+\phi-e > f$ . Un agente maximizador, según la teoría principal-agente, prefiere obtener la ganancia con un esfuerzo reducido, es decir, prefiere actuar en forma oportunista porque sus intereses no coinciden con los de su principal, y lo hará si puede valerse de la asimetría informativa sobre sus acciones ex-post. No obstante, en la lógica del juego de cumplimiento, el agente no considera que esta opción es viable porque debe rendir cuentas en el nivel informativo y exigitivo, lo que implica que debe informar sobre sus acciones, las que son observables y permiten inferir su nivel de esfuerzo y además, implica que será sancionado si es evidente que no cumplió sus compromisos.

Lo que encontramos desde la evidencia empírica disponible a partir del caso estudiado es que se cumple la hipótesis formulada en base al juego de interacción estratégica entre el *principal gerente* y el *agente ejecutor* en la etapa postcontractual y que señala que el *agente ejecutor* cumple sucesivamente el compromiso contractual con el *principal gerente* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño. Efectivamente, lo que ocurrió es que el *agente ejecutor* cumplió en cada período contractual anual, lo que implicó que sucesivamente desde el año 2007 hasta 2012 (fecha en que concluyó la recolección de datos) su contrato fue renovado anualmente junto con la renovación del convenio INDAP-Municipalidad de Cunco.

Respecto al buen desempeño del *agente ejecutor*, el *principal gerente* indicó:

L.D. (PG): “El retorno, la evaluación más importante, desde mi punto de vista es el retorno de los agricultores, es clave y su evaluación del profesional durante el primer año fue muy buena y eso está dado principalmente por el expertise que tiene el profesional del agro, principalmente a generar estos vínculos de confianza con sus agricultores adscritos, la preocupación por gente que está en un ambiente que tiene muchas limitantes, pobreza, poca capacidad de expresión, baja escolaridad. Entonces, el profesional que está siendo observado y que tiene retorno de estos agricultores es alguien de experiencia en el manejo de estas comunidades y ellos son los que informan si fue un buen año, un año

más o menos y las otras son las evaluaciones de oficina, evaluaciones muy buenas sobre los logros, por ejemplo, cuántos agricultores se incorporaron con incentivos de los programas, con instrumentos que tenía INDAP (...).”

Además, a modo de ilustración tenemos el documento de INDAP que aprueba la continuidad del convenio para la atención de la Unidad Operativa El Valle en donde se explicita que el municipio como entidad ejecutora, y, por tanto el Jefe del Equipo Técnico, cumplieron sus compromisos y por ello fueron bien evaluados: “Considerando: Que con fecha 3 de mayo de 2010 se suscribió entre INDAP y la Municipalidad de Cunco, la “Carta Anexa 2 – 2010 modificatoria del Convenio para la continuidad de ejecución del Programa de Desarrollo Local PRODESAL”, pactado por Convenio de fecha 5 de mayo de 2008 con vigencia por tres temporadas. Que, para la continuidad de la temporada 2010-2011, oportunamente se aprobaron los informes técnicos y financieros de todas las Unidades Operativas, con la evaluación positiva de todos los Comités de Control Social, según consta en los documentos Informes Técnicos finales (Mayo 2009-Abril 2010) de las Unidades Operativas Cunco y El Valle; Informes Técnicos Finales del Municipio para las Unidades Operativas mencionadas, todos aprobados por el Área INDAP Cunco y; documento del Programa de Desarrollo Local, Control Social de las Unidades Operativas nombradas. Además, la Evaluación de desempeño de la Entidad Ejecutora dio como resultado un puntaje mayor al 85%, según consta en documentos “Evaluación de desempeño Prodesal Final Temporada 2009-2010” de las Unidades Cunco y el Valle, todos requisitos para dar continuidad al Convenio (...) Resuelvo: 1. Aprobar y poner en ejecución la Carta Anexa N°2 – 2010 de fecha 3 de mayo de 2010 celebrada con la municipalidad de Cunco, para la continuidad de ejecución del Programa de Desarrollo Local PRODESAL, suscrita entre el Director Regional, en representación de INDAP y la Municipalidad de Cunco, representada por su Alcalde (...)” (INDAP, 2010b).

En este mismo sentido, se aprobó la renovación del Convenio PRODESAL-Municipalidad de Cunco para el año 2012: “Renovación del convenio para la ejecución del Programa de Desarrollo Local “PRODESAL” Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP Municipalidad de Cunco. En Temuco, a 21 de Junio de 2012, entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario (...) representado por su Director Regional (...) y la Municipalidad de Cunco, representada por el Alcalde (...) en adelante la Municipalidad o Entidad Ejecutora, y



CONSIDERANDO: 1. Que con fecha 16 de junio de 2011 se celebró un Convenio con la Municipalidad de CUNCO (...); 2. Que dicha ejecución del Programa de Desarrollo Local fue evaluada positivamente por INDAP, según consta en el documento de evaluación de desempeño; 3. Que persiste el interés de los usuarios involucrados en mantener las Unidades Operativas señaladas en este Convenio; 4. Que el Director Regional del INDAP ha adjudicado incentivos para otorgar la asesoría técnica contemplada en este programa, con cargo al presupuesto del año 2012, a las Unidades Operativas ubicadas en la comuna de Cunco (...); 5. Que, el Alcalde, en representación de la Municipalidad de Cunco, ha presentado a INDAP una Carta de Solicitud expresando su interés para renovar el Convenio, como su compromiso de aportar recursos para su ejecución; 6. Que la municipalidad no presenta obligaciones pendientes con INDAP, de cualquier naturaleza (...) Las partes vienen a celebrar la renovación del Convenio con la Municipalidad de Cunco (...) en atención a que la Municipalidad dio cabal cumplimiento al Convenio y que tuvo buena evaluación en su ejecución, que persiste el interés de los usuarios en mantener las Unidades Operativas, que existe la disponibilidad presupuestaria por parte del INDAP y que el Director Regional del INDAP ha adjudicado incentivos para otorgar la asesoría técnica contemplada en este Programa a las Unidades Operativas ubicadas en la Comuna de Cunco,(...) INDAP y la Municipalidad de Cunco renuevan el convenio por un año (...)" (INDAP, 2012b:1-2).

Desde lo anterior también se puede determinar que todos los principales de la relación de agencia multinivel del PRODESAL aprobaron la gestión de sus agentes dado que estos cumplieron y cada uno de los principales cumplió en monitorear porque de esta manera accedieron a los incentivos que implicaba el cumplimiento de los agentes, es decir, del municipio y del *agente ejecutor*. Así, por ejemplo, el Alcalde, como principal político de los agentes de la burocracia (*principal gerente* y *agente ejecutor*), tuvo como beneficio la renovación del convenio con el INDAP y puedo publicitar estos logros como parte de su gestión a los habitantes de la comuna de Cunco, que son su electorado.

Por ejemplo, en la Cuenta Pública Municipalidad de Cunco 2008 se indica: "Antes de presentar las diferentes acciones de extensión agrícola desarrolladas durante esta temporada por el PRODER, es importante destacar el impacto positivo logrado en cada uno de los usuarios que acuden a esta oficina y del propio equipo técnico Proder-Prodesal, con la asignación de las nuevas dependencias que fueron entregadas en el mes de mayo de 2008, que

ha permitido otorgar para el diario compartir entre técnicos y agricultores, un lugar más cómodo, acogedor, buen ambientes y privacidad, además de la adquisición de un vehículo todo terreno, logro merecido que impulsó la alcaldía como parte de los aportes municipales para entregar un mayor confort y buena atención a los usuarios y usuarias del sector rural de esta comuna (...) Este programa tiene como principal objetivo mejorar las condiciones de vida las familias de los agricultores que atiende a través de una intervención directa sobre algunos elementos de carácter productivo que permita mejorar los ingresos prediales, optimizar los recursos existentes y asegurar calidad y seguridad alimentaria. Este trabajo se realiza a través de la modalidad de “aprender haciendo”, lo cual sugiere que a través de talleres, modelos demostrativos, días de campo, giras técnicas, etc. los agricultores incorporen conocimientos y tecnologías nuevas al manejo que ellos realizan en sus predios. Así mismo, se realiza una importante articulación de recursos que permiten la capitalización del agricultor a través de inversiones individuales y/o grupales las cuales son objeto de incentivos económicos por parte del Estado para su ejecución (...) Para la implementación de la temporada 2008-2009 del PRODESAL El Valle, se realizó la siguiente inversión a través de un convenio entre la Municipalidad de Cunco y el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP IX Región: Aportes de INDAP IX Región año 2008. Bono de servicio básico \$3.352.986; Bono de gastos de operación \$15.988.437; Bono de movilización \$2.159.047; Total aporte de INDAP \$ 21.590.470. Aportes Municipalidad de Cunco año 2008: Complemento para el bono de servicio básico y complemento de gastos de operación y movilización del equipo técnico \$3.700.000; aportes nominales para secretaria, apoyo de la DIDECO, oficina equipada y materiales de oficina \$1.584.000; Total aporte de Total aporte del Municipio \$ 5.554.000” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2008: 69,76)<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Además, en la cuenta pública 2008, el municipio informa en detalle las línea de acción ejecutadas en la Unidad Operativa El Valle: “Las áreas estratégicas del trabajo del PRODESAL EL VALLE son: Ganadería ovina de carne. El rubro es desarrollado por más del 85% de los agricultores de la unidad operativa, la producción está orientada en ovinos de carne y doble propósito, donde un 40% lo tiene como un rubro comercial. La estrategia de intervención está enfocada al manejo de la alimentación animal (establecimiento y manejo de praderas), manejo sanitario, infraestructura predial y manejo genético. En el rubro ovino el manejo sanitario y reproductivo es clave para mejorar la eficiencia de los rebaños de ovinos, a través de talleres, visitas prediales, charlas técnicas, talleres, capacitaciones, formulación y gestión de proyectos, en base a un plan de trabajo anual y de mediano plazo; Ganadería bovina de carne: Los productores se dedican a la etapa de crianza de ganado de carne, el producto son terneros al destete, este rubro hoy presenta fuertes problemas de rentabilidad, pero se ha orientado al trabajo para que los agricultores bajen costos de producción y puedan hacer un uso eficiente de los recursos prediales. Las áreas de intervención son: Alimentación animal: A través del establecimiento y manejo de praderas permanentes

En este mismo sentido, en la en la Cuenta Pública de la Municipalidad de Cunco 2009 también se publicitan los logros del municipio como Entidad Ejecutora en la Unidad Operativa El Valle: “Para la temporada 2009-2010 del PRODESAL El Valle, se realizó la siguiente inversión a través de un convenio entre la Municipalidad de Cunco y el Instituto de Desarrollo Agropecuario – INDAP IX Región: Aportes de INDAP. Bono de servicio básico \$3.432.288; Bono de gastos de operación \$17.375.958; Bono de movilización \$2.788.734; Total \$23.596.980. Aportes Municipalidad: Complemento para el bono de servicio básico, gastos de operación y movilización del equipo técnico. Aportes nominales para: oficina completamente equipada, internet, secretaria, apoyo de la DIDECO y materiales de oficina. Total aporte del Municipio \$ 4.159.707” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2009: 76-77)<sup>271</sup>.

---

y suplementarias en base a un plan de mejoramiento predial, a través de la articulación con el Sistema de Incentivos para la Recuperación de Suelos Degradados – SIRSD; Sanidad Animal: El énfasis está orientado a generar capacidades y habilidades en el manejo del ganado, en base a los talleres, curso de Enfermero de Ganado, capacitaciones, operativos sanitarios, giras técnicas, entre otras actividades; Infraestructura Predial: En este aspecto se han planteado las mayores demandas de los agricultores, las acciones que se han desarrollado son la formulación y gestión de proyectos de infraestructura pecuaria, como galpones, corrales y mangas, cercos de malla y cercos eléctricos; Manejo productivo y reproductivo: Las actividades realizadas durante este año han sido la realización de charlas técnicas, visitas prediales, asesorías de especialistas, cursos, talleres y giras técnicas, orientadas a mejorar la eficiencia en el manejo del ganado; Mejoramiento genético: En este aspecto el trabajo se ha focalizado a los productores que tienen una base forrajera y de manejo básico del ganado, a través del Plan de Mejoramiento Genético de INDAP, donde se está desarrollando inseminación artificial, el manejo reproductivo del ganado y la comercialización de productos; Cereales: El apoyo técnico durante este año estuvo orientado al mejoramiento de la fertilidad de los suelos a través de la articulación con el SIRSD elevando los niveles de fósforo y bajando la saturación de aluminio de los suelos. Los cultivos de avena y trigo se establecen como cabecera de rotación para el futuro establecimiento de praderas permanentes para la vocación ganadera de los agricultores. El apoyo técnico está orientado al manejo de la sementera con énfasis en el control de malezas, control preventivo de enfermedades y plagas, fertilización nitrogenada y manejo general del cultivo. Se establecen unidades de producción con las nuevas variedades de avena y trigo que están siendo liberadas al mercado, con el objetivo que los agricultores puedan obtener semillas de buena calidad y por ende posteriormente buenos resultados económicos; Apicultura: Este es un rubro incipiente para los agricultores de la unidad operativa, en este sentido el apoyo está focalizado en dar asesoría técnica en el manejo sanitario, reproductivo y comercial del rubro apícola, las acciones desarrolladas han sido talleres, visitas prediales, giras técnicas y la formulación de proyectos; Hortalizas, chacras y frutales menores: En el actual escenario económico, el apoyo a las familias campesinas está orientado a la seguridad alimentaria y la venta de excedentes derivados de la producción de hortalizas, chacras y frutales menores como la frutilla. Durante este año se construyeron 83 invernaderos en 6 sectores con el objetivo de poder generar la producción de hortalizas bajo plástico, además de la implementación de algunas alternativas comerciales de hortalizas. La asesoría técnica se orienta al manejo sanitario de los cultivos, control de plagas, enfermedades y el manejo de huertos; Apoyo a la gestión de emergencia agrícola: En esta área el apoyo está orientado a mantener informada a la comunidad rural, además de coordinar desde el punto de vista logístico y en terreno el apoyo de las instituciones del Estado con los campesinos, como ha sido el apoyo en alimentación animal y de manejo sanitario de emergencia” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2008: 77-79).

<sup>271</sup> En la cuenta pública 2009 también se detallan los logros del PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, por ejemplo: “Frutales menores: Uno de los principales objetivos del programa PRODESAL es incentivar el emprendimiento de nuevos negocios o rubros productivos. En esta línea se ha comenzado la producción de frutales menores como la frutilla y frambuesa en pequeñas unidades que se han ido vinculando al

Una evidencia más de la relevancia que tiene para el municipio como entidad ejecutora y para el Alcalde como principal (político electo) que el *agente ejecutor* cumpla y que por ello se renueve el convenio del PRODESAL, se refiere que están dispuestos a hacer sucesivamente los aportes que son requeridos para complementar los recursos entregados por INDAP para financiar la implementación del PRODESAL. En la carta en que el municipio de Cunco solicita al INDAP autorización para complementar aportes de movilización de equipos técnicos PRODESAL se indica: “En el marco del proceso de continuidad del programa PRODESAL para la temporada 2012-2013 (...) Quiero manifestar que actualmente tenemos en convenio 3 unidades PRODESAL con 119 agricultores cada una. Desde hace varios años hemos sido muy proactivos en cuanto a la operatoria de este programa, tanto es así que hemos aportado históricamente más del 10% en efectivo (...) Para nosotros es importante la continuidad de este programa, por ello hacemos esfuerzos tanto en infraestructura como en dinero en efectivo y así otorgar un servicio de mejor calidad a nuestro agricultores de la comuna” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012b: 1-2).

En este mismo sentido, en el documento Manifestación de interés y compromiso de aporte municipal refrendado por la Municipalidad de Cunco se establece: “Yo P.M.G., Alcalde de la Ilustre Comuna de Cunco, declaro conocer y aceptar las Norma Técnicas y Procedimientos operativos del Programa de Desarrollo y Acción Local (PRODESAL) y sus modificaciones (...) En atención a lo anterior y cumpliendo con las Normas vigentes, vengo a manifestar el interés de la institución a la que represento por ejecutar el PRODESAL en la comuna bajo mi jurisdicción, atendiendo a 351 usuarios de continuidad y a 6 *usuarios nuevos para la temporada 2012-2013* (...) Por último, me comprometo a aportar infraestructura, equipamiento, materiales de oficina, recursos humanos, entre otros, que contribuyan al buen funcionamiento del Programa” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012c: 1). Estos aportes son refrendados por el Concejo Municipal de la comuna de Cunco: “En sesión Ordinaria N°122, de fecha 04 de mayo de 2012, el Concejo Municipal de Cunco, por unanimidad acuerda entregar un aporte municipal total de \$13.518.000.- (trece millones quinientos dieciocho mil

---

mercado local de Cunco. La asesoría técnica se orienta a la capacitación en el cultivo de huertos a través de giras técnicas, visitas prediales, implementación de sistemas de riego tecnificado, manejo sanitario del huerto y gestión de proyectos productivos” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2009: 79).

pesos), para la ejecución del PRODESAL temporada 2012-2013, de las Unidades Operativas “Cunco”, “El Valle” y “Huichahue” (Ilustre Municipalidad de Cunco, 2012d: 1).

Otro actor beneficiado con el cumplimiento del *agente ejecutor* fue el Comité de Control Social y sus representados, quienes continuaron accediendo a las prestaciones entregadas por el PRODESAL: “Considerando: Que para que sea posible la continuidad de las Unidades Operativas en funcionamiento, la normativa atingente sobre la operatoria del programa, requiere precisar el beneficiario y monto del incentivo en asesorías técnicas e inversiones. Que INDAP consulta en su presupuesto para el año 2011 un total de \$2.695.920.000 en el Ítem 24.01.416, Código 560 Programa de Desarrollo de Acción Local y \$925.719.000 en el Ítem 33.01.006, Código 335 Inversión Fortalecimiento Productivo PRODESAL. Resuelvo: 1. Asignar Incentivos del Programa de Desarrollo de Acción Local a los agricultores de las Unidades Operativas en funcionamiento de la Comuna de Cunco, individualizadas en las nóminas de los Anexos N° 8 y 9. 2. El gasto total ascendente a \$50.813.978 deberá imputarse en \$21.976.778 por concepto de Incentivo de Fortalecimiento Productivo al Ítem 33.01.066 y en \$28.837.200 por concepto de Asesoría Técnica al Ítem 24.01.416, del presupuesto del año 2011 que corresponde al 70% según norma y saldo producido, al presupuesto del año 2012” (INDAP, 2011j).

Los beneficios obtenidos por el Alcalde como principal (político electo) y por los agricultores como principal (ciudadano usuario) y además, la renovación sucesiva del convenio Municipio-INDAP son pruebas del efectivo buen desempeño del *agente ejecutor*, porque los beneficios y renovaciones, como hemos mostrado, son contingentes, según el diseño institucional del PRODESAL, a su cumplimiento. Pero ¿esto implica que el agente autointeresado tuvo ex-ante como primera preferencia actuar en forma oportunista y esta primera preferencia fue postergada debido a la estructura de oportunidad configurada por los incentivos que proveían sanciones creíbles?, ¿fue el diseño institucional el que indujo la preferencia por el cumplimiento desalentando el oportunismo?

La evidencia encontrada en el caso estudiado muestra que la primera preferencia del *agente ejecutor* se refiere a que está intrínsecamente motivado hacia el cumplimiento. En primer lugar, ya lo hemos dicho, el *agente gerente* busca el interés propio referido a optar acceder y mantener un trabajo que le permita tener un ingreso estable. En este sentido, el agente se orientó hacia el cumplimiento porque buscó siempre el incentivo o sanción

positiva expresado en los pagos presentes y futuros  $d+\phi$ , no obstante, este pago no lo prefirió ante un pago  $f$ , que incluía ganancias a corto plazo producto del esfuerzo oportunista de corto plazo al que se restaba la pérdidas de las ganancias de largo plazo, debido a la sanción por el incumplimiento. Dada su motivación intrínseca hacia el cumplimiento, el pago  $f$  sólo incluye las pérdidas por no contar con  $d$ , es decir, con las remuneraciones de un período contractual que no tendría al ser su contrato terminado por su incumplimiento y también por no disponer de  $\phi$ , o sea, de las remuneraciones de períodos contractuales futuros a los que no accedería si su contrato no se renovó debido a la evaluación deficiente obtenida por su mal desempeño.

Dados sus intereses, entonces, el *agente ejecutor* se orientó hacia el cumplimiento para acceder a los incentivos positivos y evitar los negativos, pero esto no implica que su primera preferencia sin sanción hubiese sido el oportunismo, es decir, en términos de Williamson, buscar el interés propio con dolo. Más bien, el pago positivo operó como una compensación justa por el esfuerzo de un agente inicialmente dispuesto a hacerlo. El *agente ejecutor* manifestó que su interés por cumplir no solo se orienta por la búsqueda del incentivo positivo, sino además por generar bienestar y capacidades en los agricultores:

J.M. (AE): “(...) al momento de evaluar el plan operativo anual, lo que ellos evalúan mucho, está todo prácticamente centrado en eso, es la gestión de los recursos. O sea mucho quieren saber ellos: se gestionó tales y tales proyectos y hubo tanta inversión y tantos beneficiarios. Ellos lo materializan bastante en ese aspecto. Obviamente, nosotros como PRODESAL, además de cumplir ese rol, tenemos el rol de asesoría técnica de acompañamiento, o sea, nosotros siempre hemos tratado de generar en ellos capacidades, habilidades, destrezas, o sea cómo ellos van aprendiendo y la idea que yo siempre le digo a los agricultores es: este programa va a durar seis años, va a durar ocho, probablemente más, pero la idea es que si ustedes están en un programa que implica apoyo técnico, después de pasado un tiempo no vuelvan atrás. O sea si un corderito se les muere por una enfermedad, sepan que hay que hacer, sepan que hay un calendario y que no vayan a retroceder hasta antes que estuviera el programa (...) Las evaluaciones que me han hecho han sido generalmente buenas, sobre 5.5, sobre 6.0 a veces. Porque lo importante, como te decía en el rol del jefe técnico es que sea un gestor y planificar y lo otro es comunicar bien yo creo que en este trabajar es un tema clave y trabajamos con gente y hay técnicas y que después el bagaje va dando. Muchos de nuestros agricultores no tienen la enseñanza básica completa, con suerte algunos tienen la básica completa o la media y algunos casos problemas de audición y se ríen los colegas porque yo a veces hablo fuerte, pero sé que cuando viene al caballero que

es sordo estoy a grito pelado con él en la oficina, para que entienda y tú tienes que adaptarte a esa realidad, tienes que tener la capacidad de adaptarte al agricultor, ver cómo comunicas, cómo le entregas una información. Porque detrás de eso hay decisiones, hay recursos. Y ahí entra otro concepto que no lo hemos tocado, que es la responsabilidad. La responsabilidad en el fondo para mí es ética porque yo sé que si yo le digo a un agricultor, no métase no más, postule, si sé que va a quedar endeudado por dos, por tres años con INDAP, porque estamos trabajando con familias vulnerables, familias pobres en algunos casos, familias que ya rallan en el límite. Una decisión mal tomada por el profesional asesor, puede significar una deuda con el INDAP, incluso quebrarlo. Por ejemplo, con el tema de los créditos, yo siempre les digo, y eso es comunicación y a la vez hablarle de responsabilidad, que los créditos es una muy buena herramienta, pero es un compromiso voluntario que adquieren con el INDAP o con el Banco Estado, porque también hay agricultores que trabajan con Banco Estado y con ese crédito tienen que ser responsables al momento de pagar y de planificarse, sino tienen plata vayan al banco y pidan prórroga, el banco no les va aceptar prórroga pero el INDAP sí y es el INDAP siempre para los créditos. Porque aquí nos ha pasado con agricultores, después me han contado las historias, de por ejemplo, las financieras que han andado en los campos ofreciendo créditos y le dicen con quién trabaja usted, yo estoy con el INDAP estoy en el PRODESAL y el técnico me dice que tome créditos al 6.5% y las financieras les dicen nosotros tenemos al 1.2%, pero es el 1.2% mensual, que hay que multiplicarlo por 12 y es el 24% y entonces, es ahí donde uno tiene que ser más responsable (...).”

El *principal gerente*, en base a la información que tiene sobre el *tipo del agente ejecutor* tiene creencias que concuerdan con lo señalado por este último respecto a sus motivaciones:

L.D. (PG): “El profesional PRODESAL tiene un contrato que se renueva según cómo haya trabajado durante el año, yo creo que sí, que es importa, claro, porque el contrato a honorarios te va obligando todos los años, a probar a final del año si cumpliste o no cumpliste. Yo creo que cuando ya te renuevan para el próximo año es sensación de que cumpliste en la temporada anterior. O sea, yo creo que quedar sin trabajo en algún momento, sería complejo, muy complejo. Porque, claro los equipos técnicos tienen la debilidad, primero, por su sistema contractual de trabajo porque son contratados a honorarios y dependen de la definición de un jefe municipal, que muchas veces (...) puede que no le guste el desempeño de una persona y puede promover el cambio de ella o las mismas áreas de INDAP, puede que no estén muy de acuerdo y lo mismo, eso es una gran deficiencia en los sistemas de contrato, que los profesionales pueden ser cambiados en algún momento, por eso, para el profesional es muy compleja la situación (...) Yo creo que un profesional desarrolla su trabajo de acuerdo a sus capacidades. No creo en el caso de J.M. haya direccionado su trabajo a buscar sólo una nota que le van

a poner a fin de año, aunque eso podría servirle, yo creo que no. Yo creo que sus valores intrínsecos son superiores a eso. Lo tengo súper claro eso, yo creo que el desarrollo personal y profesional y el ayudar de verdad prima por sobre todas las cosas y eso lo doy por seguro que es así.”

En el marco de estas motivaciones, el *agente ejecutor* considera legítima y necesaria la participación de los agricultores, expresada en el control social traducido en la evaluación que realizan de su gestión, que además, se sitúa en una dimensión más amplia referida a aportar a la generación del desarrollo como un bien público:

J.M. (AE): “Claro, lo que yo encuentro es que, o sea de hecho, para renovar el convenio anualmente se eleva una carta de solicitud del alcalde y una firmada por los dirigentes, donde piden la continuidad del programa por un año más. Entonces, yo lo encuentro bien porque si es un trabajo que baja al trabajo con las comunidades, con la gente, tiene que tener una estructura de participación, si no, no funciona, si no este tipo de programas y en sí, el desarrollo productivo, el desarrollo rural, el desarrollo local, se llame como se llame, tiene que tener participación, si no, no es desarrollo, porque el desarrollo, tiene que tener la mirada, la opinión de los agricultores porque ellos son los directos involucrados, los afectos, ellos son los actores. Entonces, el rol del Estado y de uno en este caso es cómo uno acompaña, genera estos procesos, que son procesos de largo plazo. Yo creo que es muy importante la participación de los agricultores (...).”

Por esta razón, los costos de *f*, además de incluir las pérdidas materiales referidas a los salarios mensuales del período contractual (por el término anticipado de su contrato anual) y a los ingresos de períodos contractuales anuales futuros y pérdidas en rentas reputacionales (de acuerdo a los antecedentes antes presentados sobre las creencias del *agente ejecutor* acerca de los costos que internalizaría por la restricciones de acceso a futuras oportunidades debido a la pérdida de su confiabilidad), incluye también el costo emocional que implicaría el no estar a la altura de las expectativas que tuvieron quienes delegaron responsabilidades en él. Sobre esto último, el *agente ejecutor* señala:

J.M. (AE): “Claro, yo creo que en ese caso eventual, el no cumplir me habría provocado decepción, a mí primero, como profesional porque cuando uno está en este trabajo es porque le gusta, le gusta el servicio público y además tendría que entrar a meditar y a pensar por qué, qué pasó, que hiciste mal, qué paso diste, que error cometiste, qué condoro te pegaste y muchas veces tu aprendes, de esos errores. Esos errores que cometiste, te llevan a ti a cambiar el switch y a mejorar y a tomar decisiones de otra forma.”



Considerando lo expuesto hasta aquí, lo que podemos señalar, en síntesis, es que se comprueba la hipótesis referida a que el *agente ejecutor* cumple el compromiso contractual con el *principal ejecutor* cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados del desempeño. El diseño institucional del PRODESAL articula los intereses de principales y agentes de tal forma que opera la observación multilateral, en la que además de ser relevante la monitorización que realiza sobre el *agente ejecutor* el *principal gerente*, lo es también la que efectúan los agricultores como *principal ciudadano*, lo que en definitiva orienta al *agente ejecutor*, dado su interés propio, a cumplir los compromisos, buscar las recompensas asociadas a la buena evaluación de su desempeño y a la renovación contractual. En este marco, el *agente ejecutor* rinde cuentas en los niveles informativo, explicativo y exigitivo y tanto la *accountability* vertical interna como la *accountability* vertical social son eficaces porque los compromisos del *agente ejecutor* son vinculantes y por ello, creíbles.

En efecto, el diseño institucional del PRODESAL permite la rendición de cuentas que favorece el cumplimiento del *agente ejecutor* y este diseño está articulado en torno a una monitorización operada desde los informes técnicos y evaluaciones como dispositivos de *accountability* vertical interna y social, que articulada a incentivos anidados en contratos, permiten que estas vías para orientar hacia el cumplimiento se sitúen en el nivel exigitivo. En este sentido, y esto es muy importante, la rendición de cuentas como vía para afrontar el oportunismo del *agente ejecutor* se constituye a partir de un proceso de control articulado a partir de las reglas formales señaladas y lo que enfatizamos es que el diseño específico de los contratos, incentivos y monitorización no adolece de las limitaciones en la sección 6.1 y por esta razón, son efectivos para orientar al agente hacia el cumplimiento.

Específicamente, el diseño del contrato del agente no presenta el problema de la incompletitud y por ello, permite la “contratación comprensiva”. Esto quiere decir que para dar cuenta de los desafíos que impone la complejidad del entorno (caracterizado sobre todo por la asimetría temporal y de información) y la racionalidad limitada de los actores, que conforman condiciones que pueden afectar la eficiencia de los intercambios, en los contratos (aquí se incluyen para el caso estudiado convenios y contratos) se explicitan claramente los productos y metas de desempeño (como un proxy del nivel de esfuerzo desplegado por el agente) y otras condiciones relacionadas al desempeño del agente, como tiempos de ejecución,

responsables, medios de verificación y consecuencias del rendimiento logrado y así puede determinar, desde la observación de la conducta del agente si cumplió con sus obligaciones contractuales, es decir, es posible establecer si la ejecución es completa.

Además, tal como se señaló, el problema de la incompletitud de los contratos se supera debido a que el período de largo plazo de atención de la unidad operativa, que es de seis años, es segmentado administrativamente en contratos anuales. Estos contratos de corto plazo repetidos permiten una “adaptación eficiente”, pues es posible introducir las dosis de flexibilidad necesaria para hacer frente a circunstancias cambiantes y producto de ello, lograr intercambios eficientes.

Respecto a la monitorización del *agente ejecutor* esta fue operativa porque si bien implica altos costes de transacción estos fueron asumidos a través del financiamiento del programa PRODESAL, que aportó los recursos para que los actores estuvieran dispuestos a supervisar las acciones de los otros y además, el sistema multilateral de monitorización, articulado, como señalamos, desde la *accountability* vertical interna y social, permite que los vigilantes se orienten hacia el cumplimiento. Finalmente, en relación a los incentivos decimos que funcionaron porque tuvieron como atributo ser incentivos eficientes en el sentido de que los pagos del agente, que son las remuneraciones y renovaciones contractuales se articulan con sus intereses y también cuidaron una adecuada repartición de riesgos entre las partes porque, primero, se consideran las contingencias que afectan el bienestar del agente, segundo y relacionado con lo anterior, porque los productos exigidos al agente son alcanzables dadas las condiciones que afectan su desempeño y, tercero, porque no existió dispersión ya que se demarcó una clara diferencia entre distintos pagos por un mal o buen desempeño.

En síntesis, la rendición de cuentas vinculante es una vía para inducir al *agente ejecutor* hacia el cumplimiento y esta vía es claramente institucionalista, ya que se edifica en torno a la articulación de contratos, incentivos y una monitorización bien diseñados, según lo recién dicho y según el análisis antes realizado sobre los aspectos o características del diseño del PRODESAL que favorecen la monitorización del agente: las bondades del diseño se refieren a la duración de los contratos articulados en torno a renovaciones condicionales, la evaluación de la gestión en base a productos, la especificidad y claridad gracias a lo cual el principal sabe quién, qué, cuándo y cómo se evalúa, la publicidad como condición para la monitorización, la inclusión del ciudadano, es decir, del primer principal, en el control del

*agente ejecutor* vía *accountability* vertical social, la existencia de compromisos vinculantes entre las partes, el acceso condicional a los incentivos, la duración multiperíodo de la implementación del programa en la unidad operativa, y la existencia de dos evaluaciones (ex-ante y ex-post) sobre el desempeño del *agente ejecutor*.

Retomando lo señalado sobre los compromisos creíbles, podemos decir que, si bien explican el cumplimiento, observamos una diferencia entre la propuesta teórica presentada en la sección 7.3., y la evidencia empírica disponible desde el caso estudiado. La propuesta teórica fue formulada en base a los supuestos de la teoría principal-agente, según la cual, los intereses del agente maximizador y autointeresado divergen de los principal, y por ello para motivar un mejor esfuerzo del agente es necesario ofrecer incentivos que alineen los intereses de las partes. En este sentido, las instituciones proveen incentivos que sancionan el incumplimiento y afectan la estructura de oportunidad del agente que optar por cumplir, pues es más beneficios que no hacerlo.

Es la amenaza de sanción la que induce al agente a cumplir porque los costos de la sanción son más altos que los beneficios por la desviación. El agente se compromete ex-ante y su compromiso es creíble porque dado que existe una sanción que el acepta voluntariamente que se le imponga si no cumple, y que como amenaza que es creíble en el sentido es que ejecutable (quien la formula está obligado a hacerla efectiva y además tiene el poder para concretarla), se reducen las alternativas del agente sólo al cumplimiento porque es la mejor estrategia, pues así evita los altos costos del castigo.

En este sentido, el compromiso, según la propuesta antes señalada de Shepsle (1998), es un compromiso creíble en sentido imperativo, en el sentido en que el agente se orienta hacia el cumplimiento debido a los costes negativos, es decir, es obligado por la regla coercitiva exógena, pero antes de la amenaza su primera preferencia era no cumplir y además, se desviaría ex-post de su compromiso si no existiese sanción. No obstante, lo que encontramos en el caso estudiado es que la motivación de *agente ejecutor* es creíble en el sentido motivacional, esto es, que su preferencia es consistente ex-ante y ex-post y esta consistencia no es inducida exógenamente. Además indicamos, según los antecedentes presentados, que el agente se orientó hacia el cumplimiento en forma intrínseca, porque señaló estar comprometido con el desarrollo de los agricultores y del territorio en que habitan.

Estas motivaciones prosociales y públicamente orientadas, por una parte, dispusieron desde el principio al agente hacia el cumplimiento de sus compromisos y por otra parte, la recompensa o sanción positiva referida a las remuneraciones mensuales y las ganancias futuras por la renovación contractual no desplazaron las motivaciones prosociales, es decir, en los términos formulados por Pettit (1999, 2003) la deliberación no egocéntrica no fue relegada por una deliberación estrictamente egocéntrica que desviara al agente del cumplimiento espontáneo.<sup>272</sup> Si bien la sanción positiva fue internalizada en la deliberación del agente, éste no se orientó hacia el cumplimiento únicamente por las recompensas monetarias, aunque claramente las buscó con el fin de mejorar sus condiciones materiales de existencia.

Las recompensas materiales no fueron percibidas por el *agente ejecutor* como dispuestas a prueba de villanos. Consideramos que fueron asumidas como la justa retribución por el trabajo realizado destinado a lograr los productos comprometidos, lo que significó desplegar un esfuerzo que hiciera factible el cumplimiento. En este sentido, señalamos que el agente se orientó más bien por razones de equidad y reciprocidad, según lo cual, tuvo la expectativa de que las recompensas fueran proporcionales a logros obtenidos. Por ejemplo, respecto a la evaluación de los agricultores por su trabajo, señala esta es justa si se refiere a lo que está comprometido en el plan operativo:

J.M. (AE): “Así tiene que ser. Porque si te evalúan y si algún agricultor o algún dirigente dice no, esto no se cumplió pero no está en el plan, no tienen por qué medirte por eso”.

Además, respecto a las actividades de monitorización que podrían tener como consecuencia sanciones negativas, existió consentimiento de parte del *agente ejecutor* porque como se señaló antes, de haberlas, estas serían graduales. De hecho, y como comentamos,

---

<sup>272</sup> “(...) el establecimiento de las nuevas sanciones –las grandes recompensas o las penas severas– pueden hacer que las consideraciones egocéntricas se destaquen en mayor medida que con anterioridad, aunque no enciendan la luz de alerta, con lo que podrían eliminar o marginar los pensamientos no egocéntricos. Todas las sanciones se pagan en moneda egocéntrica, que representa recompensas o penalidades que responden al interés egoísta. El hecho de que se establezcan en una situación dada puede tener, en sí mismo, el efecto de inclinar las mentes de los individuos hacia una orientación egocéntrica. Las sanciones económicas o sociales que son lo suficientemente altas o severas como para motivar a un canalla pueden resultar tan altas o severas que eclipsen o socaven otras consideraciones en la deliberación de los agentes normales. Acostumbrados a concebir y tomar sus decisiones en términos más o menos profesionales o prudentes, por ejemplo, tales agentes pueden verse impulsados a pensar de una manera más interesada y orientada hacia los resultados como efecto de las nuevas sanciones” (Pettit, 2003: 99-100).

la evaluación intermedia operó como una supervisión constructiva y en este sentido fue optimistamente motivada porque se basó en la confianza, el respeto y la consideración.

Entonces, respecto a los compromisos creíbles como inductor hacia cumplimiento, consideramos, de acuerdo al análisis del diseño institucional del PRODESAL, que sí lo son para el caso de que un agente fuera egoísta, maximizador y oportunista. Si este agente no hubiera sido cribado por los procedimientos de selección ex-ante, en la etapa postcontractual, desde una deliberación egocéntrica se hubiera orientado hacia el cumplimiento dado los costos impuestos por las sanciones materiales que operan como castigos ejecutables y creíbles y dada la alta la probabilidad de que su oportunismo hubiese sido descubierto por la alta observabilidad de su conducta gracias a la rendición de cuentas que reduce notablemente las asimetrías informativas.

En el caso de un agente con preferencias como las del *agente ejecutor* del caso estudiado, las sanciones como compromisos creíbles afectarían su estructura de oportunidad si inicialmente hubiera estado genuinamente orientado hacia el cumplimiento, pero sus motivaciones prosociales hubiesen sido minadas por su debilidad de voluntad, en los términos puestos en la sección 3.3., donde analizamos las limitaciones de las virtudes cívicas como orientadoras hacia el cumplimiento. También tienen eficacia causal hacia el cumplimiento de un agente como el señalado las reglas del juego que imponen sanciones positivas cuando estas refuerzan la orientación inicial hacia el cumplimiento. No obstante, para que estas sanciones positivas sean efectivas, se requiere que, al igual que las sanciones negativas, sean creíbles para orientar compromisos creíbles y respecto a este punto identificamos una limitación del diseño institucional del PRODESAL que analizaremos en la siguiente sección.

#### **8.4.3. Limitaciones del diseño institucional del PRODESAL orientado a la rendición de cuentas.**

Un problema del diseño institucional del PRODESAL es que la renovación contractual como sanción positiva fundamental orientada a incentivar el cumplimiento del *agente ejecutor* no es totalmente creíble porque el alcalde, es decir, el *político electo*, en tanto representante legal del municipio como Entidad Ejecutora, tiene poder discrecional para decidir sobre la continuidad de la relación laboral con el *agente ejecutor* más allá del desempeño y del cumplimiento de compromisos de éste. Esto quiere decir que un *agente ejecutor* podría no acceder a su recompensa aunque haya sido bien evaluado por cumplir sus compromisos contractuales.

De hecho, para que se renueve el contrato del *agente ejecutor* previamente es necesario que se renueve el convenio Municipio-INDAP y esto es resorte del INDAP, quien debe hacerlo si la ejecución del programa de parte de la Entidad Ejecutora fue evaluada positivamente y además, si INDAP cuenta con la disponibilidad presupuestaria suficiente para que el programa siga operando la temporada siguiente en la unidad operativa. Cuando se renueva el convenio, en este documento se indica que es de responsabilidad del municipio contratar o recontratar al equipo técnico y además se obliga al municipio a incorporar en el contrato cláusulas (antes presentadas) referidas a estándares de calidad.

Es decir, la reglamentación del PRODESAL indica quién debe contratar, qué condiciones se deben imponer a quien se contratará, pero no señalan a quién se debe contratar o recontratar. En este marco, los convenios se limitan a señalar si se registran o no cambios en los equipos técnicos de la unidades operativas que atiende la entidad ejecutora. Además, las bases de llamado a concurso para proveer el cargo de Jefe del Equipo Técnico señalan respecto a la renovación del contrato que podrá existir renovación del contrato siempre y cuando la evaluación del trabajo sea satisfactoria y exista presupuesto disponible para su contratación y la unidad mandante así lo estime conveniente.

Esto último hace evidente la discrecionalidad del alcalde, lo que tiene como consecuencia que no existe simetría respecto a la renovación contingente porque, de parte del agente, el que renueve su contrato es, por definición, contingente a su buen desempeño, pero de parte del principal, el que renueve el contrato no es contractualmente definido como contingente al buen desempeño del agente. El *agente ejecutor* tiene creencias según las cuales considera riesgosa la discrecionalidad del alcalde porque este puede guiar su decisión sobre la renovación contractual por razones políticas y no por razones técnicas relacionadas con el buen desempeño de acuerdo a los lineamientos del PRODESAL:

J.M. (AE): “Es que te contrata la municipalidad y firma tu contrato el alcalde. Entonces ha pasado que si el alcalde toma la decisión, no este señor no sigue o estos señores no siguen, si son varios, va a depender del INDAP, ha habido casos en que el INDAP ha defendido a los equipos, a mi me ha tocado ver casos de colegas de otras comunas que desde el municipio ha habido cambios radicales de tendencias políticas, a veces, porque sus equipos hicieron campaña, también ha pasado por eso y en algunos casos, que sin haber hecho campaña también.”

Estas creencias sobre la discrecionalidad de un alcalde y sobre el riesgo que esto implica para la condición laboral del *agente ejecutor* son compartidas por el *principal gerente*: L.D. (PG): “La verdad es que para los cuadros PRODESAL, las definiciones las colocaba INDAP, pero por estos convenios y por estos gestos de buenos vecinos y compañeros, yo diría que en INDAP los mandos medios entienden que los alcaldes son los dueños de la comuna. Entonces, si a un alcalde no le llena mucho el ojo la participación de un profesional, lo más probable es que INDAP va a tener esa mirada, la mirada del alcalde, aun cuando seguramente en los convenios se establece que es el director regional quien pone la nota final y aprueba, pero lo hacen en forma consensuada ambas autoridades que son las que contratan.”

Ha ocurrido que alcaldes como políticos electos buscan maximizar rentas políticas no sólo gracias al reconocimiento de los agricultores quienes mejoran aumentan su bienestar gracias a las prestaciones del PRODESAL, lo que se traduciría en votos, si no que además buscan maximizar rentas políticas utilizando a los integrantes de los equipos técnicos PRODESAL en tareas distintas a las relacionadas con la implementación del programa. En concreto, en diferentes grados, se ha tratado de utilizar a estos profesionales como operadores políticos. Según lo que señala el *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Yo he tenido el caso, por ejemplo, de amigos que hemos trabajado juntos y por presiones muy fuertes de las jefaturas que tuvimos los pusieron a hacer campañas políticas y eso les costó el cargo y les significa ahora estar trabajando lejos de sus familias, viajando súper lejos, entonces ahí a lo mejor, la evaluación fue mala, no del punto de vista técnico, sino por otros factores y la municipalidad también puede hacerlo y ahí eso te lleva a pensar, qué error cometiste, cómo lo corrijo y cómo, a lo mejor no lo vuelvo a hacer nunca más (...) Eso pasó, por ejemplo, en la comuna de G., hace años atrás, que al equipo PRODESAL lo tenían casi exclusivamente destinado a hacer planes de manejo SIS y la municipalidad cobraba, eso se puede hacer, pero hacían sólo ese trabajo y no hacían su trabajo PRODESAL y juntaron mucho dinero y con eso compraron una camioneta para la municipalidad y eso significó que el director regional les caducó el convenio y les quitó las tres unidades operativas y las tres unidades operativas se las llevó una empresa consultora porque el PRODESAL también se puede ejecutar desde una consultora. Ha habido casos. Entonces el INDAP tiene todas las facultades para caducar el convenio, todas y está explícito en el convenio y en la normativa igual (...) Lo fome en ese aspecto es que quizás, al estar inserto en los municipios, yo no sé si alguien se ha preocupado de estudiar eso, pero es un tema, que cada cuatro años cuando en un municipio hay rotación de alcalde, muchas veces pasa que sacan equipos completos, se desarman equipos completos, equipos que han

hecho muy buen trabajo, o que tienen muy buena vinculación con la comunidad, van a depender de la autoridad que llegue no más y muchos veces yo conozco algunos casos en los que se ha hecho tabla rasa y en otros casos han llegado alcaldes que tienen miradas distintas.”

En este escenario, un *agente ejecutor* arriesga no acceder a la renovación contractual, porque, o bien, debe realizar tareas políticas que obviamente no son las indicadas en sus planes de trabajo para la unidad operativa y esto implica que él y la entidad ejecutora pueden ser sancionados por INDAP con la no renovación del contrato y del convenio, o bien, sino accede a la solicitud del alcalde de actuar como operador político, este puede sancionarlo con renovar su contrato, por considerarlo desde una óptica política como alguien que no es digno de confianza. Desde el mismo parámetro de proporcionalidad, desde el cual el *agente ejecutor* considera justas y consiente las evaluaciones y sanciones en respuesta a sus logros y resultados, también estima como arbitraria e infundadamente perjudicial el no acceder a la renovación contractual cuando ha cumplido sus compromisos:

J.M. (AE): “(...) a veces, cuando es injustificado yo creo, cuando no es un argumento técnico, sino de una decisión mal tomada arriba, yo creo que te afecta en lo psicológico y en lo motivacional. A mí nunca me ha tocado, pero creo que en algún momento me va a tocar (...)”.

Según lo antes señalado, el *agente ejecutor* tiene la creencia de que el compromiso referido a la renovación contractual como sanción positiva no es creíble porque quien tiene el poder de decisión al respecto, es decir, el alcalde como político electo, no está obligado a hacerla efectiva. Es decir, se trata de una promesa que el alcalde debe asumir ex-ante como representante de la Entidad Ejecutora, pero sobre la cual puede renegar ex-post. Esta es una limitación del diseño institucional del PRODESAL porque, los riesgos no están repartidos de igual forma entre las partes. El diseño institucional protege los intereses del primer principal que son los ciudadanos y esto puede ser considerado, desde la lógica de la representación política antes expuesta, como normativamente aceptable. Además, y éste es el punto, el diseño institucional del PRODESAL como un dispositivo de rendición de cuentas que incluye *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social, protege los intereses del político electo, que es el principal de los agentes insertos en la burocracia y ya hemos analizado las virtudes del diseño PRODESAL en tanto favorece el cumplimiento del *agente ejecutor*. No obstante el diseño institucional del PRODESAL no protege los intereses del *agente ejecutor*,



es decir, del Jefe del Equipo Técnico, porque las reglas del juego no atan de manos al alcalde para que su única opción sea cumplir su promesa de compensar el cumplimiento del agente.

En la teoría económica, la teoría principal- agente ha analizado fundamentalmente el problema de cómo alinear, vía incentivos, los intereses del agente con los del principal en aquellas organizaciones en la que existe una separación entre propiedad y control. En ciencia política el problema también es cómo los agentes, en este caso, políticos o burócratas, cumplen con sus principales. Si bien, en general, el énfasis analítico en estas ciencias sociales es cómo hacer frente a la condición desventajosa del principal debido a la asimetría temporal e informativa que juega en su contra en los intercambios en que está implicado, también se ha analizado las condiciones bajo las cuales es el agente quien se encuentra en situaciones perjudiciales para sus intereses. Esto ocurre en las organizaciones jerárquicas o verticales en las que existe una relación asimétrica entre el principal y el agente porque el primero tiene atribuciones para supervisar y sancionar y además controla recursos que requiere el segundo, pero posee más poder para establecer los términos de intercambio y cumplimiento, todo lo cual dificulta, como veremos, la generación y estabilidad de la confianza en la relación de agencia.

Con esta orientación, Lapuente (2006, 2007) elabora modelos formales de teoría de juegos para analizar cómo un gobernante como principal busca resolver problemas de cumplimiento de sus agentes. Su análisis es de particular interés, pues, dada la estructura de situación que presenta, ilumina bastante el análisis del problema de compromiso creíble del alcalde que tratamos en nuestro estudio de caso. En uno de sus modelos de delegación, el principal tiene un alto poder de decisión y dado su propósito de obtener rentas políticas para mantener el poder, busca que su agente, un empleado público, a través de la implementación de una política pública genere en forma eficiente (con el máximo esfuerzo) un bien público. No obstante, dado que este principal concentra el poder de decisión, su promesa de sanciones positivas por el cumplimiento de su agente (que puede referirse a altos salarios, promociones futuras o permanencia en un cargo administrativo en el mediano o largo plazo) no es creíble.

Lapuente se basa en el juego inicialmente propuesto por Gary Miller, quien, a su vez, invierte la lógica del juego de confianza originalmente propuesto por Kreps: el principal ofrece el contrato y el agente decide si honra o no la confianza depositada en él, luego el principal por inducción hacia atrás anticipa la no cooperación del agente y finalmente no

ofrece el contrato. En el juego de Miller, es el empleado público, el agente, quien debe decidir si realiza o no realiza un alto esfuerzo, dependiendo de si confía o no confía en que el gobernante, el principal, cumplirá con el compromiso de entregar una recompensa adecuada y que no buscará su beneficio de corto plazo a costa de su agente.

En sintonía con este análisis, Lapuente propone un juego en el cual el gobernante debe introducir incentivos para motivar al empleado público con el fin de que genere un bien público. En la primera jugada el gobernante puede optar entre promover la autonomía burocrática (es decir, delegar en otros cuerpos administrativos autónomos la toma de decisiones y el control del empleado público, reduciendo así su poder discrecional) o mantener su poder discrecional de decidir unilateralmente si cumple o no su promesa de recompensar al agente con una promoción por su cumplimiento<sup>273</sup>. Por su parte, el agente, observando que se encuentra ante un principal con alto poder que ha realizado una promesa, debe decidir si confía en él y despliega su máximo esfuerzo con la expectativa de que el principal haga honor a la confianza depositada en él, por lo cual el agente obtiene un pago A, o bien no confía y en consecuencia, realiza el mínimo esfuerzo.

Si el agente confía y su principal no cumple, obtiene un pago C, que es su peor resultado, porque realiza su máximo esfuerzo pero no accede al incentivo prometido. El gobernante obtiene C, su peor pago, si el agente no confía en él y realiza un esfuerzo bajo y obtiene B, que es su segunda preferencia, si cumple su promesa, por lo que logra el beneficio por el mejor esfuerzo del agente pero debe compensarlo por ello. Finalmente, logra un pago A-d por romper su promesa. Este es su mejor pago, porque consigue el máximo esfuerzo del agente que confía en él y no debe internalizar costos por premiarlo, pero sí debe internalizarlos respecto al parámetro *d*, que representa las constricciones sobre decisiones que el gobernante

---

<sup>273</sup> Uno de los problemas centrales analizados en la teoría de la delegación se refiere a la decisión que debe afrontar un principal sobre delegar en un agente o conservar discrecionalidad (Bendor, Glazer y Hammond, 2001). Este problema es analizado por Lapuente en relación a la decisión que toma en el poder ejecutivo un gobernante respecto a un nivel de la burocracia. Además, este problema es analizado en relación a la decisión de un poder del Estado, por ejemplo el legislativo, frente a otro, el ejecutivo, representado, por ejemplo, por una agencia burocrática. Sobre esto último, un análisis muy interesante que se puede revisar con provecho es el realizado por Epstein y O'Halloran (1999a, 1999b, 2006). También es interesante la clasificación que realiza Shepsle (2010), entre tipos de oportunismo o desvíos burocráticos de una agencia burocrática como agente de los cuerpos legislativos. El autor distingue entre oportunismo del presupuesto (atracción y desvío de recursos para uso según agenda propia ajena a las políticas), desvío burocrático (atracción y desvío de recursos para perseguir otros objetivos de política) y captura burocrática (la diferencia o brecha entre la política comprometida producto de un acuerdo político y la política efectivamente implementada por la burocracia).

debe asumir por no cumplir, las que son impuestas por otros “actores con voz”, que en la lógica de los frenos y contrapesos, limitan su poder.

Si el gobernante tiene suficiente poder de tal forma que no tiene ningún tipo de restricción, ya que  $d = 0$ , tiene un gran incentivo para simplemente no cumplir y maximizar su utilidad. Romperá su promesa cuando  $((A - d) > B)$  y no lo hará, es decir, cumplirá con la provisión del incentivo si  $(d > (A - B))$ , representando esto último una situación en la cual efectivamente su poder es restringido, por lo cual es afectada su estructura de oportunidad y no puede maximizar siendo oportunista respecto a los compromisos con su agente. No obstante, si su poder de decisión es alto, su compromiso no es creíble y el agente, como señalamos, optará por un bajo esfuerzo y el pago del gobernante será  $C$ , que es menor que  $B$  (el pago por cumplir) y que  $A-d$ , siempre que el parámetro  $d$  represente un bajo nivel de restricción desde otros actores.

Dados estos pagos, si  $d$  es alto el gobernante optará por no mantener su poder discrecional y se orientará a reducirlo promoviendo la autonomía burocrática y por ello, delegará en otros niveles administrativos autónomos el poder de decidir y controlar el desempeño del empleado público. El pago por hacerlo es  $B-x$ , donde  $x$  denota la pérdida de margen de discrecionalidad que debe asumir el gobernante al asumir la autonomía burocrática. Si el costo de  $x$  no es muy alto, esto es si  $(x < (B - C))$ , el gobernante decidirá promover la autonomía burocrática. En el caso de un gobernante con bajo poder discrecional, su mejor opción es mantener ese poder y no delegar, pues su compromiso es creíble y por ello, el agente desplegará un alto esfuerzo.

En el juego descrito, el problema del agente es cómo afrontar el posible riesgo moral de su principal, quien, por ello, debe resolver el problema de la falta de credibilidad de su compromiso. En otro juego Lapuente analiza cómo el gobernante aborda el problema de asegurar la lealtad del empleado público. Nuevamente, debe optar entre mantener poder discrecional o promover la autonomía burocrática. Si elige discrecionalidad, el empleado público requiere optar entre cumplir su compromiso o sabotear los intereses de su principal. Si decide cumplir, obtiene  $B$ , que es su segunda preferencia y el principal logra  $A$ , que representa los máximos beneficios gracias al alto esfuerzo de su agente.

Si el agente no cumple y el principal no lo sanciona, el último tiene su peor pago, que es  $C$ , y el primero obtiene  $A$ , que es su mejor pago, que será posible si la capacidad de

monitorización y sanción del gobernante, expresada en el parámetro  $d$ , es baja. En caso contrario, es decir, si el agente no cumple y es sancionado por el principal, el agente recibe su peor pago,  $C$ , debido a su oportunismo. El pago del gobernante por sancionar es  $B-d$  y la rentabilidad obtenida depende del valor que adquiere el parámetro  $d$ : si la capacidad de detección y sanción es baja, no sancionará porque ( $d > (B - C)$ ), lo que implica que el agente optará por defraudar y así, el principal obtiene  $C$ . Por el contrario, si la capacidad de detección y sanción es alta, el gobernante sancionará porque ( $d < (B - C)$ ) y en estas circunstancias el empleado público elegiría cumplir y el gobernante decidiría no delegar el control del agente en agencias autónomas.

Si la capacidad de control del gobernante es baja, ante el posible resultado  $C$ , el principal prefiere optar por promover la autonomía burocrática a fin de que desde el control realizado por otras instancias se asegure la lealtad del empleado público. No obstante, si decide delegar, debe asumir un costo  $-x$  referido a la pérdida del margen de discrecionalidad que disfrutaba y en este marco, debe comparar entre el pago de  $C$  que logra si no delega y el pago  $B-x$  que tiene si delega. Así, si el costo de delegar no es muy alto, preferirá la autonomía burocrática porque ( $x < (B - C)$ ), y optará por mantener la discreción si ( $x > (B - C)$ ).

Como señalamos, el análisis de Lapuente es útil porque captura desde modelos formales la estructura de la situación desde la cual es posible comprender y explicar el problema del cumplimiento de compromisos en la relación principal-agente situada en la jerarquía. El asunto es que el no cumplimiento no sólo puede ser practicado por el agente, al actuar en forma oportunista y no realizar el esfuerzo necesario, sino también por el principal, quien puede desistirse de entregar la sanción positiva al agente por su buen desempeño.

De acuerdo a los antecedentes presentados sobre la implementación del PRODESAL, vemos que el diseño de este programa pone a buen resguardo los intereses del principal, quien puede asegurar la lealtad del agente. Gracias a la renovación contingente como incentivo y al sistema de monitorización multilateral, el alcalde dispone de la suficiente capacidad de detección y sanción para lograr el cumplimiento del *agente ejecutor*. En el diseño del PRODESAL se define que existe “separación de poderes” en la supervisión y evaluación, por lo que existen otros “actores con voz”, que son el INDAP, el Comité de Control Social y el

*principal gerente*. Esto podría producir que se descentralice la información y la asimetría de información y la divergencia de intereses entre los actores aumenten el riesgo de oportunismo (vía colusión, por ejemplo). Sin embargo, esto no ocurre y no se afectan los intereses del principal porque, como se señaló antes, la información sobre los compromisos, resultados y evaluaciones es pública y además, porque los incentivos dispuestos en el diseño del PRODESAL alinean los intereses de los actores induciéndolos a desplegar un alto esfuerzo para monitorear al *agente ejecutor*.

El problema del cumplimiento proviene, entonces, desde el lado del alcalde como principal, pues, dado el diseño del PRODESAL, él tiene la última palabra respecto a la renovación contractual del *agente ejecutor*, quien queda desprotegido, pues puede concretarse su peor escenario que es ser despedido aunque cumpla sus compromisos y sea bien considerado por otros actores cuya evaluación funciona como una opinión que es consultada y que debería tenerse en cuenta, es decir, debería ser en los hechos vinculante, pero el alcalde no está obligado a hacerlo. Por inducción hacia atrás el agente prevé la defección de su principal, pero no se anticipará obrando en el mismo sentido, dado que no es su mejor opción porque  $f < d + \phi - e$ : su mejor alternativa no es pagar con la no cooperación porque esto implicaría no cumplir sus compromisos, lo que sería de conocimiento común y sería sancionado y perdería los beneficios buscados.

La frágil posición del agente se expresa entonces en el hecho de que debe desplegar un alto esfuerzo para cumplir los compromisos que le permiten acceder a la recompensa esperada, pero se enfrenta al riesgo de no tenerla porque el compromiso de quien debe proveerla no es creíble, dado que cumplir no es la única opción que tiene. Podrá optar entre cumplir o no cumplir y si los costos de no cumplir son menores a los beneficios de hacerlo, esta opción no compensará al agente. El *agente ejecutor* tiene la creencia de que si se produce un cambio político en la composición del gobierno local (ya sea porque el alcalde que finaliza su período de gobierno no se presenta a las nuevas elecciones municipales o porque si se presenta las pierde), el nuevo alcalde puede dismantelar el equipo técnico que implementa el PRODESAL en la comuna aunque haya logrado un buen desempeño y una buena evaluación ¿Por qué lo haría?

A primera vista parece irracional para un nuevo alcalde despachar a un profesional de probado buen desempeño, que otorga garantías de que los agricultores, que son sus electores, continúen recibiendo los beneficios que tanto valoran a través de la implementación del PRODESAL. No obstante, su acción es completamente racional si la analizamos desde la perspectiva de los juegos anidados (nested games) propuesta por Tsebelis (1990). La idea fundamental es que una elección aparentemente considerada subóptima desde la lógica interna de un juego, es óptima si se considera el contexto más amplio, es decir la red completa de juegos en las que está simultáneamente involucrado un jugador y que son articulados por la intersección de arenas. El jugador opta por un curso de acción en un juego situado en una arena X, pero además está involucrado en otra arena Y y la decisión que toma en X no sólo tiene consecuencias en X sino también en Y y por esta razón, el jugador toma decisiones en el juego situado en X no tomando únicamente en cuenta la lógica interna de X si no también la de Y (que puede ser un juego mayor en el que está anidado), que por ello, opera como contexto exógeno de las decisiones tomadas en X, específicamente, influye en los pagos asociados a la decisión de seguir determinada estrategia.

Esta propuesta, según el autor, es útil para hacer inteligible la acción de actor considerando el complejo contexto político que permea las arenas. En este marco, un actor puede elegir una estrategia subóptima en una arena si esta estrategia permite maximizar los pagos en otra arena. En este sentido, los pagos son variables porque los cambios en los pagos una arena están orientados por factores contextuales, es decir, por las condiciones y resultados logrados en otra arena. De acuerdo a Tsebelis (1988) los juegos anidados permiten explicar mejor las decisiones y acciones de los jugadores en contextos políticos porque consideran tanto la *política visible*, es decir, la lógica de un juego observado, como la *política invisible*, esto es, la lógica del juego en que está anidado el juego observado.

Entonces ¿cuál es la *política invisible*, es decir, cuál es la lógica de la arena política en la que el alcalde juega un juego en el que busca maximizar sus pagos remplazando a un jefe de equipo técnico eficaz? En una burocracia weberiana o meritocrática, en los términos planteados por Dahlström y Lapuente (2012), debería existir una separación de carreras y actividades entre quienes deciden, que son los políticos electos, y quienes ejecutan políticas, que son los funcionarios designados. Esta burocracia, así concebida, debería permitir reducir fallos de Estado porque existiría separación de intereses entre los actores señalados y además,

como señala Lapuente (2010), estaría limitada la politización “desde arriba”, es decir, el poder del político para controlar accesos y promociones internas en la burocracia y también estaría limitada la politización “desde abajo”, esto es, los espacios del funcionario para participar en la arena política.

En general, la calidad institucional en términos de eficacia, depende del tipo de burocracia que opera las políticas públicas (BID, 2006; Scartascini, Stein y Tommasi, 2010). Siguiendo la clasificación de configuraciones burocráticas en América Latina propuesta por Zuvanic y Iacoviello (2010) y por Zuvanic, Iacoviello y Rodríguez (2010), en una burocracia meritocrática los funcionarios tienen alta autonomía en el sentido en que están aislados de la manipulación política y de la búsqueda de rentas a partir de los cargos públicos, sobre todo, gracias a la existencia de jerarquías organizacionales articuladas en torno a la carrera funcionaria que les otorga estabilidad laboral. Además, los funcionarios tienen alta capacidad técnica para lograr una gestión eficiente, la que está debidamente acreditada por credenciales formales.

En la burocracia administrativa los funcionarios tienen alta autonomía en el sentido señalado, pero además tienen baja capacidad técnica debido a que gozan de una carrera funcionaria pero no han sido sometidos ex-ante y ex-dure a controles de calidad permanentes y estandarizados y es habitual que hayan sido designados bajo criterios políticos o particularistas más que meritocráticos. En la burocracia clientelar los funcionarios tienen baja autonomía porque están sometidos a la discrecionalidad política, en torno a criterios de lealtad política, tanto en las designaciones como en las desvinculaciones y además, tienen baja capacidad técnica porque han sido reclutados para ser operadores políticos y no para implementar políticas públicas complejas, porque interesan como un recurso político para quien los contrata.

Finalmente, en la burocracia paralela los funcionarios tienen baja autonomía porque no tienen la posibilidad de realizar una carrera funcionaria y no integran las estructuras permanentes de la administración pública debido a que sus contratos son flexibles y de corto plazo y por esta razón deben someterse a la voluntad política del poder ejecutivo respecto a la contratación y renovación contractual aunque tengan alta capacidad técnica y hayan sido contratados considerando su conocimiento experto para implementar políticas.

Respecto al caso estudiado, si bien el diseño del PRODESAL supone la separación de actividades entre el alcalde y el *agente ejecutor* y además considera la selección de este último desde criterios de una burocracia meritocrática, en términos contractuales se trata de una burocracia paralela y en este marco, al otorgar discrecionalidad al alcalde para decidir sobre la renovación contractual del *agente ejecutor*, deja margen para que este opere en la lógica de una burocracia clientelar y se produzca la politización “desde arriba” y por ello, se active la politización “desde abajo” de el profesional, aunque este tenga alta capacidad técnica. Esto porque se generan condiciones para que un alcalde pueda elegir políticamente un agente “de confianza” que funcione como un operador político.

Para ello, el político electo requiere tener suficiente poder de influencia para incidir en la decisión tomada en el proceso de selección del agente y podría tenerlo si, por ejemplo, existe colusión política con otro jugador con veto, que corresponde a los personeros del INDAP, que como funcionarios de otra burocracia, también podrían estar politizados “desde abajo”. El alcalde, en un escenario así actuaría en dos arenas, una, referida a la implementación del programa PRODESAL y otra, relacionada a la dinámica política partidista que le permite acceder y mantenerse en el poder. En la primera arena se despliega la *política visible*, en torno a la cual el alcalde debe rendir cuentas ante los ciudadanos que son su principal y para lograr que esta rendición sea fructífera debe lograr un buen rendimiento del PRODESAL en la Unidad Operativa y en este marco también deben rendir cuentas ante el INDAP como representante de la municipalidad como Entidad Ejecutora. En la segunda arena opera la *política invisible*, en la cual el alcalde debe rendir cuentas hacia actores políticos que son aliados estratégicos, como un partido político, grupos de interés y actores que lo apoyaron en la campaña política.

En esta lógica, el juego de representación política que juega el alcalde en la arena de implementación del PRODESAL está anidado en el juego de alianzas políticas estratégicas y la acción de no renovar el contrato a un *agente ejecutor* eficaz parece subóptima porque limita su posibilidad de ser representativo ante su principal, que son los ciudadanos electores, en este caso, los agricultores de la unidad operativa. No obstante, si el despedir al *agente ejecutor* permite alcalde poner en ese cargo a un funcionario de confianza política y de paso, pagar a ese actor favores políticos de campaña, obtendrá altos pagos en el juego de la segunda arena y esto revela la lógica de la *política invisible* cuya sombra cubre la primera arena. El político



electo actuará discrecionalmente orientado por la lógica de la segunda arena si la ganancia por desvincular al *agente ejecutor* y disponer de un operador político es mayor que la pérdida en apoyo político que sufriría dada la molestia de los agricultores beneficiarios del PRODESAL por perder a un buen profesional.

Entonces, la interrogante es ¿cómo limitar al Leviatán? La estrategia del *agente ejecutor* fue apelar al interés propio de los “actores con voz”, es decir, de quienes lo evalúan y además, para este fin se valió de las virtudes del diseño institucional del PRODESAL como dispositivo para la rendición de cuentas. A continuación lo explicamos. Primero, señalamos que si bien el *agente ejecutor* considera que la monitorización que han realizado sobre él se ha basado en la confianza, que ha sido constructiva y que no ha recibido presiones políticas, en base a su experiencia pasada sí tiene la creencia de que existe un riesgo de que a pesar de cumplir sus compromisos pueden no cumplir con él, al no dar continuidad a la relación contractual por razones políticas y no por razones técnicas:

J.M. (AE): “Y ahí, ha habido casos en que el INDAP ha defendido y entra a defender equipos, los ha defendido y a veces ha resultado y otras veces no sencillamente no. El alcalde se coloca firme, dice no, aquí soy yo el que contrato y el problema es mío y esto independiente del color del alcalde, o sea pasa para ambos lados (...) A mí me pasó en Melipeuco, que pasamos por un cambio de alcalde y los rumores que habían eran que me iban a sacar porque era el único PRODESAL que tenía la municipalidad y éramos el brazo de la municipalidad en terreno y trabajábamos en ese año con 140 agricultores y en ese año nos iban a sacar y los agricultores me defendieron, los dirigentes y dirigentes importantes de la comuna. Entonces, eso influyó harto y colegas también, colegas que eran de confianza del alcalde que entraba y eso pasó. Después uno lo agradece y en el momento no lo supe y las personas que lo hicieron no me lo sacaron nunca en cara, nunca me dijeron yo fui a hablar por usted, escuchamos que lo iba a sacar y partimos al tiro a hablar de usted con el alcalde.”

Desde su experiencia pasada el *agente ejecutor* tiene como aprendizaje que una forma de defenderse del poder discrecional de un nuevo alcalde quien, al renovar el convenio INDAP-Municipio podría decidir no renovar su contrato, es tener un muy buen desempeño en su cargo con el fin de representar una oportunidad para que los actores que lo evalúan logren sus intereses. Si el *agente ejecutor* cumple sus compromisos eso tiene como consecuencia que los agricultores aumentan su bienestar y además, que los funcionarios del INDAP encargados de la administración del PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle cumplen sus metas

organizacionales, pues se logran los resultados esperados. Estos actores tienen pues buenas razones para que el *agente ejecutor* continúe en su cargo y por ello podrían abogar por él ante el alcalde. En términos del *agente ejecutor*:

J.M. (AE): “Para mí, la experiencia que me ha dado este trabajo es que de primera, yo me acuerdo el primer y segundo año que yo trabajé en el PRODESAL, todos los años llegaba abril y yo estaba como loro en el alambre, preocupado porque ya, vamos a seguir o no vamos a seguir, a veces los alcaldes evalúan de otra forma y en ese aspecto uno se tiende a preocupar mucho, de primera. Pero después con los años a uno se le coloca el cuero más duro y llega y llegará... y eso te preocupa, pero después, desde el punto de vista del trabajo, lo importante es cómo perciben tu trabajo los agricultores, como ellos ven que tu estás haciendo la pega y cómo te evalúan y cómo también el municipio y el INDAP evalúan tu trabajo.”

Entonces, tenemos que el *agente ejecutor* busca estar a la altura de las expectativas depositadas en él para reducir el riesgo de ser despedido por razones arbitrarias y con este fin no sólo busca lograr un buen desempeño, sino no además, busca que quienes lo evalúan tengan información sobre su correcto proceder a fin de que actualicen sus creencias sobre él y continúen considerándolo confiable y dada su buena reputación estimen beneficioso continuar contando con sus servicios. Con este fin, el *agente ejecutor* utiliza los dispositivos de rendición de cuentas dispuestos en el diseño del PRODESAL, es decir, los informes técnicos mensuales y anuales y las evaluaciones ex-dure y ex-post, con el fin de hacer evidente que ha cumplido los compromisos contractuales asumidos.

En este sentido, los resultados encontrados resultan paradójales respecto a lo que habitualmente la teoría principal-agente indica sobre la relevancia de los dispositivos de control del agente, pues en este caso, los dispositivos de rendición de cuentas y los atributos del diseño del PRODESAL que favorecen la monitorización y que antes fueron comentados (evaluación en base a productos, especificidad y claridad sobre qué se evalúa y quién evalúa, participación del principal ciudadano en la monitorización, publicidad, compromisos vinculantes, condicionalidad y duración multiperíodos del PRODESAL), no juegan en contra del agente en el sentido de que sirven para develar su oportunismo y tampoco sirven para alinear los intereses del agente con los de su principal a fin de evitar el riesgo moral. Por el contrario, además de permitir al *agente ejecutor* acceder a la sanción positiva (es decir, a la

renovación contingente como premio) dada su orientación espontánea hacia el cumplimiento, generan condiciones para reducir el riesgo de no tenerla, si es que la decisión de renovación del alcalde se orientara por razones políticas buscando maximizar pagos en arenas políticas.

En todo caso, si el alcalde jugara en dos arenas, su decisión de mantener en su cargo del *agente ejecutor* dependerá del posicionamiento político que tenga en el mercado local de votos. Si el político tiene la creencia de que cuenta con suficiente apoyo de votos en la comuna no pagaría un alto precio si se gana el descontento de 120 agricultores de la unidad operativa atendida por el PRODESAL si esto le permite contar con un operador político que le permite crear, aumentar o mantener relaciones clientelares con otros habitantes de la comuna. Por lo tanto, en la lógica del juego antes presentado de Lapuente, si el costo por no cumplir no es alto, el agente mantendrá su discrecionalidad.

En el caso estudiado encontramos que los intereses políticos pueden abrir un flanco en el diseño institucional de la rendición del *agente ejecutor*, quien es el afectado por los espacios de discrecionalidad que tiene el político electo. También pueden surgir otras restricciones que limitan la efectividad de la rendición de cuentas, cuando, debido a los intereses del político electo, se ven afectados los intereses del ciudadano, es decir, del primer principal. A continuación, exploramos teóricamente las condiciones bajo las cuales esto puede producirse.

La rendición de cuentas como dispositivo de control ciudadano puede tener limitaciones cuando el *agente ejecutor* funciona como operador político y más específicamente, como broker o intermediario en las relaciones clientelares que un político electo establece con los ciudadanos beneficiarios de un programa de la política social. El argumento es el siguiente: si los ciudadanos deben evaluar producto de una rendición de cuentas a un *agente ejecutor* que es un operador político y la rendición de cuentas evidencia que su gestión no ha sido adecuada, a pesar de ello, los ciudadanos no lo evaluarán negativamente, pues ello implica que el *agente ejecutor* recibirá sanciones y si este agente es el intermediador gracias al cual esos ciudadanos reciben favores de parte de un político electo, este político y/o el propio agente pueden tomar represalias contra los ciudadanos excluyéndolo de las relaciones clientelares desde las cuales éstos acceden a recursos que consideran valiosos. Este proceso tiene que ver con el “lado oscuro” del capital social en tanto favorece la existencia de clientelismo político.

Desde mediados de la década de los noventa los estudios sobre capital social se orientan fundamentalmente a analizar sus consecuencias o efectos positivos para familias, grupos, organizaciones, comunidades, territorios y países. En menor medida se han formulado críticas al capital social, las que son poco tematizadas en publicaciones, discusiones académicas y escasamente consideradas en el diseño, formulación y evaluación de políticas públicas. Justamente por esta razón es que frente a esta hegemonía de perspectivas optimistas, el desarrollo futuro de un programa de investigación prometedor sobre el capital social debe ser protagonizado por análisis que enfatizan en aspectos críticos sobre este activo relacional.

Entre estos aspectos críticos citamos aquellos de tipo teórico que cuestionan si el capital social puede considerarse efectivamente un capital (Arrow, 2000), si realmente tiene capacidad explicativa y no es más que una analogía desde la cual se derivan hipótesis cuestionables (Elster, 2010) y aquellos de tipo empírico que llaman la atención sobre la desigual distribución del capital social y las consecuencias normativas derivadas de ello y que además evidencian que el capital social no sólo tiene consecuencias positivas sino que también, como antes señalamos, puede ser apropiado por individuos y grupos, lo que puede perjudicar los intereses de otros y producir a nivel agregado “males públicos”.

Estos efectos negativos son tematizados en la literatura especializada como el “lado oscuro” del capital social (“downside”, “dark sides”, “unsocial capital” o “bad social capital”) y se refieren, según Durston (2002), Graeff (2009), Portes (1998) y Portes y Landolt (1996) a que reduce la iniciativa personal, pues quien emprende debe distribuir los beneficios logrados en una comunidad en el contexto de prácticas de reciprocidad en redes densas con efectiva capacidad de ejercer control social; que favorece el funcionamiento de organizaciones criminales como la mafia, pues las relaciones de confianza y reciprocidad al interior de las *familias* hace que sean altamente efectivas para conseguir posicionarse en el mercado de la protección privada aunque generen temor y desconfianza en los círculos externos a los mafiosos, tal como lo ha mostrado Gambetta (1991); que afecta la calidad de la democracia, debido a las orientaciones políticas de asociaciones voluntarias con alto capital social interno (Levi, 2001; van Deth y Zmerli, (2010), y; que hace posible la existencia del clientelismo autoritario y clientelismo pasivo en las que agentes políticos imponen los términos de la relación de intercambio que establecen con la ciudadanía (Durston, 1999, 2002).

El clientelismo político, sobre el cual antes ya se hizo referencia, es una relación de intercambio personalizada, selectiva, estratégica, vertical y asimétrica de recursos como servicios, dinero, información, cedidos por actores políticos (que controlan recursos públicos) y sus mediadores (o brokers) en favor de ciudadanos, que como clientes, contraprestan (como condición necesaria para obtener beneficios) a través de apoyo político (votos, participación en actividades políticas, captación de adeptos para el patrón político) (Auyero, 1997; 2002; Brusco, Nazareno y Stokes, 2005; Eisenstadt y Roniger, 1980, 1984; Maíz, 1994; Stokes, 2007). Es personalizada porque existe un conocimiento directo y una relación no esporádica sino prolongada entre las partes. Es selectiva, porque los recursos no se distribuyen desde los políticos hacia todo un territorio o un colectivo, sino en particular hacia aquellos que en específico han sido contactados por el político y/o sus brokers, sus punteros (funcionarios partidarios), sus gestores o líderes comunitarios y que además dan garantías de ser receptivos y de cumplir con su parte en el contrato informal de intercambio. Es estratégica porque los implicados concurren porque tienen la creencia de que su contraparte constituye una oportunidad para lograr sus intereses, en particular, los ciudadanos pueden acceder en forma preferencial a recursos públicos y los políticos aumentan sus posibilidades para acceder y mantener del poder gracias a la intermediación selectiva de recursos públicos que realizan.

Luego de caracterizar brevemente al clientelismo establecemos la relación entre éste y capital social: diremos que clientelismo es una relación en la cual se intercambian recursos de capital social, en específico la información. La información como capital social fluye desde los políticos hacia los ciudadanos bajo la forma de orientación sobre cómo acceder a contactos que les faciliten contar con recursos de la política pública o bien sobre cómo acceder directamente a estos recursos. Desde los ciudadanos hacia los políticos la contraprestación de información puede referirse, por ejemplo, a cómo desplegar las acciones más eficaces para acceder y mantener la clientela. Además, proponemos que para que el intercambio de recursos sea posible, es necesario que exista en la relación otro recurso de capital social que son las obligaciones de reciprocidad, que son un capital para *A*, es decir, son productivas para él, porque si ha beneficiado a *B*, *B* tiene la obligación, dado su interés estratégico, de contraprestar, de *devolver la mano* a *A*, quien a su vez, sabe que cuenta con los favores de *B* cuando lo requiera. Esto explica porque en el clientelismo se mantiene a través del tiempo.

Un elemento central de la relación entre capital social y clientelismo es que en las relaciones clientelares, el intercambio de los recursos de capital social señalados es posible porque los implicados mantienen un vínculo social, una relación diádica que forma parte de las redes sociales a partir de las cuales cada uno tiene acceso a recursos. Esta relación puede ser caracterizada, en primer lugar, como un vínculo débil, en los términos propuestos por Granovetter (2000), vínculo gracias al cual los ciudadanos, desde su relación con un político, pueden acceder a recursos distintos a los que tienen producto de los vínculos fuertes que mantienen<sup>274</sup>. En segundo lugar, esta relación puede caracterizarse como un *capital social de escalera* o un “*linking*” *social capital*. El *capital social de escalera* es propuesto por Durston (2003) para distinguir el vínculo entre un grupo o una comunidad con actores u organizaciones de mayor poder porque tienen más recursos, información y autoridad formal legitimada. En el mismo sentido, el “*linking*” *social capital* es formulado por Woolcock (1998) para señalar los vínculos de un grupo o comunidad con actores o grupos diferentes en términos de poder, y por tanto, se trata de lazos verticales y asimétricos<sup>275</sup>.

Hasta aquí, hemos establecido una relación entre capital social y clientelismo: el clientelismo es una relación en la que se intercambian entre otros recursos, recursos de capital social como la información y además, es condición necesaria para que operen estos intercambios que existan obligaciones de reciprocidad entre las partes, obligaciones que son otro recurso de capital social. En complemento, el vínculo clientelar es una red social (considerando red como el conjunto de al menos dos nodos directamente vinculados

---

<sup>274</sup> Quienes mantienen vínculos fuertes son bastante homogéneos entre sí, tienen atributos similares (por ejemplo, su condición socioeconómica). Por esta razón, los recursos (como la información) que circulan en los vínculos que mantienen son similares y por tanto son redundantes y no permiten acceder a oportunidades en determinados contextos. Por el contrario, quienes establecen vínculos débiles entre sí proceden de círculos sociales diferentes y por ello, pueden acceder a recursos diferentes que sí se constituyen en oportunidades.

<sup>275</sup> En torno a la propuesta de Durston y Woolcock, señalamos que cuando se refieren a los diversos tipos de capital social, en realidad distinguen diferentes niveles de vinculación y las posibilidades de acceder y movilizar recursos que dependen de ellos. Lo que estos autores conciben como tipos de capital social son finalmente redes sociales, es decir, son variados vínculos con determinadas propiedades estructurales y relacionales (naturaleza del vínculo: fuerza, simple o múltiple, etc.) que favorecen o dificultan la disposición de recursos y, segundo, que estos recursos, como la información, las obligaciones de reciprocidad y el efecto control de las normas sociales, son, en definitiva, capital social, que, dadas ciertas condiciones hacen posible obtener otros recursos como los económicos y también a servicios y prestaciones como los que se distribuyen desde el Estado a través de las políticas públicas. Según esto, podemos entender el “*linking*” *social capital* y el *capital social escalera* como vínculos específicos que conectan a dos actores en su relación diádica o a dos subredes con dinámicas particulares y que traen beneficios para los integrantes inmersos en estos vínculos o al menos para algunos de los implicados en ellos.

entre sí) en el que circulan los recursos de capital social y gracias a este vínculo los ciudadanos pueden acceder a recursos distintos a los que comparten en las redes con sus pares y también este vínculo, desde la lógica del *capital social de escalera* o “*linking*” *social capital*, es un vínculo asimétrico y vertical porque las partes no tienen el mismo poder en términos de los recursos y la posición social que tienen.

Dicho lo anterior, ¿por qué el capital social tiene un lado oscuro en torno a las relaciones clientelares? La respuesta es, en parte, porque los recursos de capital social son un incentivo para la existencia de este tipo de relaciones sociales, ya que la información como recurso que se intercambia incide en la estructura de oportunidades de los implicados, y además las obligaciones de reciprocidad enmarcadas en la confianza mutua (y considerando el mecanismo del “interés encapsulado antes señalado) generan expectativas que hacen posible la permanencia de estos intercambios.

La otra parte de la respuesta es que dado que el capital social viabiliza el clientelismo, el problema que se produce, y aquí se manifiesta el “lado oscuro” o el efecto negativo del capital social, es que el clientelismo tienen consecuencia negativas porque genera efectos socialmente o normativamente no deseados. Pareciera que el clientelismo no es un problema cuando se caracteriza, tal como lo hicimos antes, como una relación estratégica de intercambio que es mutuamente beneficiosa para las partes. Desde esta lógica, el clientelismo no sería problemático porque los implicados obtienen ganancias de él. Sin embargo, tal como lo ha señalado la literatura especializada, el clientelismo si es problemático debido a los efectos colaterales y agregados que genera producto de los intercambios del que sacan provecho los ciudadanos y los políticos que participan de estas relaciones.

Específicamente, el clientelismo provoca ineficiencias en el efecto distributivo de las políticas públicas, ya que gracias al lobby selectivo de los políticos se asignan recursos públicos en forma preferencial a grupos o individuos que no necesariamente deberían ser focalizados por las políticas públicas (Lohmann, 1996). También provoca un acceso desigual de recursos, pues al tratarse de un intercambio particularizado sólo participarán en él quienes entreguen apoyo político a sus benefactores (Schedler, 2004). Así, se distorsiona el acceso igualitario a los recursos públicos que debería manifestarse en un vínculo sustentado en derechos ciudadanos y en definiciones programáticas de las políticas públicas en vez de un vínculo político clientelar (Maíz, 2004). Desde esta perspectiva, es posible calificar al

clientelismo como problemático y también podemos así advertir el despliegue del “lado oscuro” del capital social.

Tomando en consideración lo propuesto, a continuación pretendemos dar “una vuelta más de tuerca” al lado oscuro del capital social identificando otro efecto negativo que se manifiesta en las relaciones clientelares que hace posible. Postulamos, tal como se anunció, que el clientelismo además de provocar los efectos negativos recién esbozados, puede, dadas determinadas condiciones, constituir un serio obstáculo para que operen efectivamente diseños institucionales orientados a la promoción del control social que deben ejercer los ciudadanos sobre las decisiones y acciones de los políticos y los gestores públicos.

El argumento es que aunque existan mecanismos formales de control social orientados a que un político sea representativo (es decir, que actúe en favor de los mejores intereses de los ciudadanos –Przeworski, 1997b–), receptivo (*responsive*) (o sea, que adopte políticas en base a las señales que emiten los ciudadanos sobre sus preferencias en las elecciones –Przeworski, 1997c–), y en consecuencia, que sea responsable (*accountable*) (esto es, que está obligado a rendir cuentas y los ciudadanos y éstos pueden determinar si están favoreciendo sus intereses y pueden efectivamente sancionar de lo contrario), puede que no lo sean, porque los ciudadanos, aun teniendo la facultad, los medios formales y la evidencia o buenas razones para sancionarlos, no lo hagan debido a la asimetría de poder que los perjudica en las relaciones clientelares que mantienen con el político a quien deberían sancionar si no es efectivamente un representante de sus intereses más allá de los intercambios, intereses y beneficios específicos generados en estas relaciones clientelares.

El control social o *accountability* vertical social, como hemos dicho, se refiere al ejercicio de un derecho ciudadano, a través de diversos mecanismos generados desde la propia ciudadanía o provistos desde el Estado, orientado a vigilar el curso de los asuntos públicos en general, y en particular, a monitorear y fiscalizar y generar cambios, si es necesario, en la gestión del Estado derivada del desempeño de los políticos y/o los funcionarios o gestores públicos. Como antes señalamos, hay razones normativas formuladas desde la filosofía política para sustentar el control ciudadano, respondiendo a la interrogante ¿por qué el control ciudadano? Ya lo hemos dicho: en el marco de las democracias representativas la soberanía reside en los ciudadanos quienes la delegan en otros ciudadanos, que han sido elegidos



democráticamente para representar sus intereses, procurar el bienestar general y velar por el buen rumbo de los asuntos públicos.

También hay razones referidas a los efectos del control ciudadano que lo hacen relevante, lo que permite dar cuenta de la pregunta ¿para qué el control ciudadano? También lo hemos establecido: promueve la transparencia que incide en la confianza política y favorece el cumplimiento de compromisos que además de fomentar la confianza política, propicia el consentimiento (*consent*) ciudadano, concebido, tal como antes ya indicamos, como aceptación o conformidad condicional de la ciudadanía hacia el performance del gobierno (Levi, 1997) y además, afecta positivamente la eficacia de la gestión gubernamental debido a que es más probable que los programas de la política pública logren efectivamente los objetivos que se han propuesto.

Considerando la referencia hecha a la relevancia del control social, a continuación realizamos un análisis teórico sobre las dificultades que tienen los ciudadanos para ejercer un efectivo control ciudadano sobre las decisiones y acciones de los políticos. La gran limitación para ello es la asimetría de poder presente en las relaciones clientelares que los ciudadanos establecen con los políticos. Para desarrollar esta propuesta, consideramos categorías analíticas contenidas en la teoría del intercambio disputado (*contested exchange theory*). Proponemos que tal como en los mercados de trabajo capitalistas el capital disponible por los empleadores les permite coaccionar y por ello dominar a los obreros como empleados, el capital social disponible por los políticos y que ponen a disposición de los ciudadanos en los intercambios clientelares, hace posible que estos últimos sean coaccionados y dominados.

A continuación, presentamos la propuesta teórica que explica: a) por qué existe asimetría de poder entre ciudadanos y políticos en las relaciones clientelares; b) por qué, dada la asimetría de poder en las relaciones clientelares, los ciudadanos tienen incentivos para no sancionar a los políticos en el marco de la operación de mecanismos de control social como los antes indicados y; c) por qué, tal como el capital permite a los empleadores coaccionar a los obreros en el mercado de trabajo capitalista, el capital social que disponen los políticos y que ponen a disposición en las relaciones clientelares, les permite coaccionar a los ciudadanos, limitando la efectividad de los mecanismos de control social. Como se ha indicado, la propuesta teórica se articula en torno a la teoría del intercambio disputado que a continuación se caracteriza.

La teoría del intercambio disputado fue formulada por Samuel Bowles y Herbert Gintis, economistas norteamericanos vinculados a perspectivas críticas en economía como el marxismo analítico y la economía política radical. El punto de partida de estos autores es una crítica a los supuestos teóricos de la economía neoclásica de raíz walrasiana: como ya comentamos, esta escuela genera explicaciones sobre la eficiencia de los mercados suponiendo la existencia de individuos plenamente racionales (con capacidad ilimitada de procesar información) que disponen de información perfecta y simétrica. En este marco pueden tomar decisiones óptimas que maximizan su función de utilidad, pues si cuentan con toda la información, que está contenida en los precios, finalmente a nivel agregado se generan los equilibrios que hacen a un mercado sea perfectamente competitivo. Bajo estos supuestos sólo se generan intercambios eficientes en términos de Pareto que hacen que los implicados mejoren su situación. En consecuencia, no hay fallos de mercado y tampoco hay posibilidad para la coerción, la dominación y el poder y por ello, en los mercados los problemas políticos están resueltos, pues, en este mundo teórico transparente y despolitizado simplemente no se producen (Bowles y Gintis, 1990, 1992, 1993c; De Francisco, 2007).

Desde el enfoque walrasiano no se ofrece un análisis del proceso de producción a partir de un análisis de la organización social de las empresas. Sí lo hace la teoría de empresa de inspiración neoinstitucional y básicamente coesiana, que releva la estructura jerárquica de la empresa por sobre las relaciones de mercado cuando el oportunismo del agente en un contexto de asimetría de información y que genera bajo rendimiento debe ser afrontado a través de la supervisión y control vertical, a fin de no afectar la rentabilidad de la empresa, aunque ello implica internalizar costes de transacción (Bowles, 1985). Bowles y Gintis realizan una crítica a esta última perspectiva, que denominan neohobbesiana, porque si bien aporta un análisis de la organización social de la empresa en el proceso productivo, no devela que esta organización social en el mercado del trabajo en las economías capitalistas hace posible el control jerárquico porque se sustenta en relaciones de poder (Bowles y Gintis, 1993d, 1999; Bowles, Franzini y Pagano, 1999).

La idea central de la teoría del intercambio disputado (Bowles y Gintis, 1993a; De Francisco, 2007) es que si existe asimetría de información entre las partes, a través de los contratos como mecanismos de *governance* de las relaciones contractuales, el empleador (el principal) trata de establecer las condiciones mediante las cuales se asegura

que el trabajador de la empresa (el agente) cumpla a cabalidad con sus labores. Se trata de un intercambio de mercancías como una relación de agencia o relación principal-agente: el principal pone a disposición de su agente un salario a cambio de su fuerza de trabajo. Sin embargo, este intercambio no es eficiente y libre de fricciones como lo postulaba la economía neoclásica y al contrario, existe conflicto de intereses que hace que este intercambio entre el principal y el agente sea disputado.

La razón de lo anterior es que a diferencia de aspectos de la relación contractual que son posibles de definir y contrastar sin dificultad como el tiempo de trabajo (medible en horarios), hay otros como el nivel de esfuerzo (la intensidad: el porcentaje de tiempo de la jornada de trabajo en la que el trabajador efectivamente trabaja) y calidad del trabajo que son susceptibles de controversias. Si se supone que tanto el principal como el agente son racionales y maximizadores, cada uno se orientará a maximizar su función de utilidad: el principal procurará extraer el máximo rendimiento de la fuerza de trabajo del agente asumiendo el menor costo posible en términos de entrega de salarios y como contrapartida, el agente esperará acceder el mejor salario posible sin ser explotado por ello.

Considerando esta dificultad, el empleador como principal utiliza mecanismos de *extracción endógena* a fin de forzar a su agente a cumplir con las relaciones contractuales en los términos que ha dispuesto quien posee el capital. En específico, los *contratos contingentes* o *de renovación condicional* basados en la amenaza unilateral de despido operan como un mecanismo de coacción y control. Existe una capacidad asimétrica de negociación entre principal y agente que beneficia al primero porque, en definitiva, tiene más poder y requieren organizar el proceso de producción en base a este poder sobre los trabajadores, a fin de tener éxito en la persecución competitiva de beneficios.

Dicho esto, ¿por qué tiene más poder? Porque la relación social de producción es una relación capital-trabajo que se configura en torno a la propiedad y control de los medios de producción y en este marco, existe, según lo antes señalado, un conflicto (una disputa) entre apropiación del trabajo y fuerza de trabajo y el poder del capital sobre el trabajo se expresa en la capacidad para afectar la estructura de oportunidad del trabajador al imponerle costes ante el incumplimiento. La amenaza de despido será eficaz si la capacidad de detección de comportamientos de baja productividad es alta y si la posibilidad de encontrar un nuevo

empleo es baja (y por ello, se mantiene la condición de desempleo involuntario) (Bowles, 1985).

En estas condiciones, frente a mecanismos disciplinarios, el agente consiente bajo coacción respecto a sus condiciones de trabajo y este intercambio no es óptimo de Pareto, pues una de las partes claramente empeora su situación. Aquí entenderemos coacción como “(...) hacer que alguien haga algo que, de otra forma, no hubiera hecho amenazándolo con un castigo (...) Se cubre así todos los casos de amenazas, bien aquellos en los que se infringe un castigo, bien aquellos en los que se retienen un beneficio (...) Por último, se cubre una clase más general de manipulaciones del entorno: se priva intencionalmente al agente coaccionado de alguna opción que, de otra forma, hubiera tenido” (Elster, 1989: 68-69). En este marco, al decir de Herreros y De Francisco (2001:4), se produce una dinámica persistente de dominación: “en ausencia de suficientes mecanismos de protección de la clase obrera, y dadas las asimetrías informativas, los problemas de principal-agente de los mercados de trabajo y la desigual distribución del poder entre las partes contratantes, la economía política del capitalismo resulta ser un sistema altamente eficaz de dominación social.”

De Francisco (2007) propone que la relación principal-agente entre ciudadanos y políticos, en la lógica que hemos presentado en este artículo, podría considerarse como un intercambio disputado ya que existe asimetría de información y el principal cuenta con un mecanismo de control en la forma de un contrato de renovación contingente, que son las elecciones tal como mecanismo de control social y como hemos indicado antes. Sin embargo, De Francisco señala que el poder de hacer efectivo el mecanismo de control de parte del principal depende de su capacidad de coacción que es proporcional al poder que dispone. Visto así, está claro que en el caso de la relación patrón-obrero el principal puede ejercer coacción. En el caso de la relación ciudadano (principal)-político electo (agente), el ciudadano podría ejercer coacción si efectivamente a través del voto incidiera en que su agente fuera realmente su representante. Además de las dificultades de conocer efectivamente los reales intereses y acciones de su agente, el ciudadano como principal puede estar en condiciones de asimetría de poder y por ello, aun sabiendo que su agente no ha sido digno de su confianza y no ha velado por sus intereses, y aun tendiendo medios para sancionarlo, puede que no lo haga porque, como señalamos, tiene menos poder.

La idea es, como anticipamos, que si el último agente, el *agente ejecutor*, que además de ser gestor público funciona como broker, otorga beneficios vía relaciones clientelares a los ciudadanos, en específico información como forma de capital social, información que facilita el acceso a recursos de las políticas públicas (oportunidades de empleo, fondos concursables, entre otros), el agente puede, como señalamos, amenazar con no otorgar estos recursos a los ciudadanos, o dejar de hacerlo, o hacerlo con menor intensidad (cuantitativa y cualitativa) que antes<sup>276</sup>.

Consideremos la relación entre políticos electos y ciudadanos en tanto relación clientelar, como un mercado en que se intercambia bienestar por votos. Supongamos que en este mercado hay muchos ciudadanos con muy pocos recursos y un político que dispone discrecionalmente de muchos recursos desde la política pública y además, no tiene competidores políticos, o si los tiene, comparte la hegemonía (al menos hay un duopolio) con otros pocos políticos y entre ellos se reparten el mercado de votos. Supongamos que el político utiliza al agente que implementa un programa de política pública, al *agente ejecutor* (y que en este marco se relaciona directamente como el grupo de ciudadanos porque estos son los beneficiarios del programa) como un broker para lograr tener un vínculo clientelar con estos ciudadanos. Supongamos además, que este agente no ha sido eficiente en la implementación de un programa y la rendición de cuentas así lo evidencia. Si el mercado político tiene estas

---

<sup>276</sup> De hecho, existe evidencia empírica sobre cómo actores políticos ejercen coerción mediante amenazas y castigos efectivos a los ciudadanos con los cuales establecen relaciones clientelares. Stokes (2005) muestra cómo en Argentina, los partidos clientelares operan como máquinas políticas que desarrollan la capacidad de monitorear las preferencias electorales y la orientación del voto de los ciudadanos que tienen como clientes. A través de la profunda penetración en las redes sociales de los ciudadanos, los partidos cuentan con información (que circulan en redes densas y cohesivas de vecinos y parientes que establecen interacciones cotidianas y en donde “todos se conocen” y es posible determinar “quién es quien”) que les permite reducir la incertidumbre en que se encuentran al situarse en una estructura de un dilema del prisionero iterado y de larga duración con los ciudadanos clientes, ya que pueden discriminar entre “leales” y “desertores” a partir de los rumores sobre sus inclinaciones partidarias y sobre por quién votaron. Como partido entregan beneficios particulares a un ciudadano pero no están seguros que estos reciprocen con su voto. Para aumentar la posibilidad de que el ciudadano “cooperará”, el partido busca influir en su voto amenazándolo si vota por otro partido. El grado de influencia del partido, que es en definitiva, su capacidad de comprar votos, que está dada por su capacidad de controlar las acciones de sus clientes. Así, a diferencia de la *accountability* democrática, en la que el ciudadano monitorea el desempeño del funcionario o gestor público y según los resultados observados puede inferir comportamientos y premiar o castigar en consecuencia, las máquinas políticas producen una *accountability* perversa, en la que se genera un monitoreo y un pedir cuentas a los ciudadanos por su voto, dada la deuda que tienen con el operador político que antes los benefició con recursos públicos. Si el partido político gana las elecciones, compensará a sus clientes “fieles” a través de nuevos favores como la entrega de ropa, comida, entre otras mercancías y como contrapartida, castigará a los “desertores”, quienes políticamente estarán “muertos” y se les negará cualquier tipo de ayuda en el futuro. Sobre lo anterior, ver también Medina y Stokes (2008).

características los ciudadanos no sancionarán al agente broker y el intercambio no será eficiente en términos paretianos, pues los ciudadanos internalizan los costos.

En una lógica de situación en la que políticos y operadores políticos compiten y/o se reparten una clientela y los recursos de la política pública les permiten obtener ganancias a través del intercambio de favores por votos, estos actores disponen de una clientela cautiva en condiciones de pobreza, la cual frente a la ineficiencia y/o cooptación política de las vías formales de canalización de recursos públicos, utilizan, irónicamente siendo el principal, la relación con su agente, el político, como una estrategia de sobrevivencia. Por esta razón, los ciudadanos no sancionarán al agente-broker aunque tenga buenas razones para hacerlo, porque, ante la escasez de vías de acceso a recursos como la información, finalmente se conformarán y consentirán ante la coacción. Por su parte, el político optará simplemente por remplazar a su clientela, a los ciudadanos, si estos sancionan a su agente-broker. En cambio, los ciudadanos no pueden remplazar al político, pues no tiene margen de opción, ya que no disponen de otra alternativa para acceder en forma preferencial a los recursos que tanto necesitan.

Aquí podemos identificar el despliegue del “lado oscuro” del capital social como generador de la asimetría de poder y de coacción: por una parte, la relación clientelar no sólo es asimétrica y vertical (como lo señalan las definiciones de clientelismo disponibles en la literatura) porque el político tiene más status y posición social y más recursos, si no además porque gracias a que dispone de estos recursos, entre los cuales está la información como capital social, puede hacer un uso selectivo de éstos aprovechando su escases, es decir, manipula estratégicamente su papel de intermediador de recursos escasos (en la lógica del mercado monopólico antes propuesto), para hacer que los ciudadanos, incluso bajo condiciones adversas, quieran seguir manteniendo el acceso a estos recursos, porque para ellos, dadas sus condiciones de pobreza, resultan vitales. Los ciudadanos sabe que su mejor opción es continuar manteniendo la relación clientelar, el vínculo débil, el capital social de escalera o el *linking social capital* que les permite acceder a la información como capital social que ellos no tienen pero que sí tiene el político. Vemos, desde lo antes señalado, que la información como capital social es la moneda de cambio desde la cual los políticos pueden coaccionar a los ciudadanos: la amenaza es que se niega la oportunidad de seguir accediendo a

la información como capital social si el ciudadano sanciona al agente-broker en el marco de la evaluación de la rendición de cuentas.

La otra forma en que despliega el “lado oscuro” del capital social para configurar la asimetría de poder desde la capacidad de coacción es a través de las obligaciones de reciprocidad como capital social: las relaciones clientelares tienen a la base la reciprocidad y en este sentido pueden concebirse, en términos de la teoría de juegos, como un juego de seguridad, un juego de cooperación condicional en el que el equilibrio de Nash se produce desde la estrategia cooperar/cooperar, es decir, cada parte coopera, pero lo hará si la otra lo hace. Sin embargo, en el caso de los ciudadanos, el consentimiento para cooperar está definido desde la coacción arbitraria, por la amenaza ejercida por su principal.

Si concebimos, según Elster (1984), el poder como una propiedad relacional de los individuos ( $X$  es poderoso respecto a  $Y$ ) y como la capacidad efectiva de un actor de incidir en la estructura de oportunidades de otro y en consecuencia en sus decisiones y acciones (Domènech, 1989)<sup>277</sup>, decimos entonces que los ciudadanos como principales no tienen, a pesar de serlo, poder de coacción, desde el concepto de coacción antes señalado, frente a sus agentes y no pueden ejercer, por ello, control social. En consistencia con esto, la definición de poder que proponen Bowles y Gintis (1990: 173) es: “ $A$  tiene poder sobre  $B$  si  $A$  es capaz de influir en las acciones de  $B$ , imponiéndole o amenazando con imponerle sanciones, de modo que beneficie a sus intereses, pero  $B$  carece de esa capacidad respecto a  $A$ .”

En una interacción estratégica, el ejercicio del poder de un actor sobre otro produce un equilibrio en base a la imposición de amenazas y sanciones creíbles (Bowles y Gintis, 2008c). En este marco, entendemos la coacción en el siguiente sentido: “Coartar a alguien para que haga algo (o no lo haga) consiste en hacer que lo haga (o no lo haga) mediante el uso de la fuerza o de amenazas, esto es, mediante la supresión (creíble) de alguna opción de las que tenía derecho a elegir dentro del rango de las opciones disponibles (...) Te vez *coaccionado* por mí a hacer algo si te ves llevado a hacerlo como resultado de que suprimo algunas de las

---

<sup>277</sup> “Poder es la capacidad para hacer que una acción social sea efectiva (...). El poder puede ser ejercido a través de la habilidad para evitar la resistencia (...) o a través del control sobre los propósitos, sentimientos, deseos, o más generalmente, los objetivos de otros. El poder es ejercido a través de la acción social. Pero qué es una acción. Por una acción o una práctica nos referimos a una intervención activa sobre un individuo o un grupo con el objeto de transformar algún aspecto de la realidad social del objetivo de la acción (Bowles y Gintis, 1987: 97).

opciones que podrías esperar tener abiertas” (Van Parijs, 1996: 40,172) y “Finalmente, que *A* ejerce un *poder* sobre *B* significa que *A* controla el acceso a algún recurso precioso para *B* y lo usa para hacer que *B* haga algo que de otra forma no haría. Esta noción de poder cubre el caso de la coerción, que implica (la amenaza de) retirar algo que ésta posee normalmente (la vida, la libertad, etc.), así como otras situaciones en las que *A* tiene poder sobre la salud, la fuerza de trabajo, las habilidades, los conocimientos de *B* (...) Cubre el caso en el que se fuerza a *B* a hacer lo que hace porque no tiene ninguna alternativa aceptable (piénsese en la proletaria que moriría de hambre si no se amoldara a las condiciones de la capitalista) (...) (Van Parijs, 1989: 91-92.<sup>278</sup>

---

<sup>278</sup> Un buen ejemplo para ilustrar la perspectiva que aquí asumimos sobre la coacción y el poder es la crítica que realiza Robert Brenner a Douglas North y Robert Thomas respecto a la concepción que presentan de la relación entre señores feudales y siervos como una relación contractual originada desde el acuerdo entre las partes. Para Brenner la relación no se puede entender como un contrato que supone simetría, sino más bien como una relación de clase en que la relación de producción se define desde la imposición de poder de coerción: “North y Thomas dicen que la servidumbre en Europa occidental era, sobre todo, un arreglo contractual en que los servicios de trabajo se intercambiaban por una mercancía pública: protección y justicia” (...) North y Thomas pueden establecer este argumento ya que presuponen: a) que el siervo estaba totalmente “protegido de cargas arbitrarias” y b) que a causa de la ausencia de “una autoridad coercitiva central”, los siervos eran básicamente libres, especialmente para poder cambiar de lugar, y como consecuencia de ello había un “rudimentario mercado de trabajo”. Para mí estas suposiciones tienen coherencia entre sí, pero son inconsistentes con la realidad de la servidumbre porque precisamente la servidumbre, en su esencia, no era contractual. No había un “acuerdo mutuo” entre el señor y el siervo, que para North y Thomas era una característica definitoria del contrato. Al contrario, son precisamente las características interrelacionadas de las exacciones señoriales del excedente campesino y del control del señor sobre la movilidad campesina los que daban a la economía servil medieval sus trazos específicos: extracción del excedente por medio de la aplicación directa de la fuerza, más que un intercambio igualitario vía contrato, como North y Thomas lo plantean” (Brenner, 1988: 28-29). En *Estructura y cambio en la historia económica*, North señala: “En un estudio anterior, 1971, 1973), Robert Thomas y yo ofrecimos una explicación de los servicios laborales y características de la servidumbre. Mantuvimos que los servicios laborales eran el resultado de costes de transacción extremadamente elevados para la formación de mercados organizados, lo que impedía la especialización y el intercambio (...) La ausencia del mercado hizo que las obligaciones fuera la forma más eficiente de organización económica. El coste del fraude se redujo a través de las costumbres señoriales (leyes de señorío) que especificaban la cantidad de tiempo de trabajo para cada tarea, el establecimiento de una persona para supervisar el esfuerzo de los siervos y las multas a los estafadores que eran detectados. Por lo que se refiere a la cuestión de la institución servil, argumentábamos que era una institución contractual, como queda descrita más arriba, y el aspecto más sobresaliente del feudalismo era la naturaleza de las formas de hacer cumplir y respetar los contratos entre el señor y el siervo. No existía una tercera parte imparcial que se ocupara de esta tarea. Los tribunales señoriales en los que el señor feudal o su representante presidían la audiencia actuando como jueces, aplicaban las costumbres del señor, la ley no escrita. Ahora bien, el señor feudal era parte interesada en los acuerdos y contratos con sus siervos. Dicho sistema parece suministrar grandes oportunidades para la explotación de los siervos. Sin embargo, el señor se enfrentaba a una restricción que limitaba de forma efectiva su poder. El trabajo era escaso y los señores competían a menudo entre sí en la búsqueda de siervos y, por lo tanto, estaban poco dispuestos a devolver a un siervo huido. Por consiguiente, el señor tenía un incentivo para obedecer y actuar según los acuerdos contractuales incorporados a la costumbre señorial y a interpretar con “limitaciones”. Si no lo hacía, sus siervos podían romper el contrato y abandonar el señorío (...) La fuerza relativa en la negociación pasó de los señores a los campesinos. El coste de oportunidad de los campesinos aumentó en la medida en que la huida a las ciudades (que implicaba la libertad después de un año



Siendo esto así, en términos de Hirschman (1977, 1996), los ciudadanos no pueden optar por la *voz* (la protesta) ni menos con la *salida* (sancionar al agente-broker y además, sancionar al político no votando por él), sólo pueden optar por la lealtad. Los políticos y gestores públicos, por el mayor poder, si tienen como opciones la *salida* y la *voz*. Hemos explicado así por qué la asimetría de poder viabilizada desde el capital social es una dificultad adicional para que ejercer control social hacia los políticos.

En complemento es posible identificar dos implicaciones consistentes con la propuesta teórica presentada y que se refieren a la persistencia del clientelismo bajo condiciones de coacción. La primera es que en las relaciones clientelares los ciudadanos, si disponen de mecanismos de control social, tienen, en términos de la teoría de juegos, dos estrategias

---

y un día) ofrecía una alternativa a la opresión señorial. A pesar de los continuos esfuerzos para regular un sistema de salarios máximos, la competencia entre los señores feudales llevó progresivamente a condiciones más liberales para los campesinos, así como a salarios más altos; como consecuencia de esto, la relación dueño-siervo dio lugar al reconocimiento de derechos de posesión de la tierra y puso término a las obligaciones serviles (...) (North: 1984: 150-152,156). A pesar de que North mantiene que la relación señor feudal-siervo es una relación contractual, sí admite la asimetría de poder que beneficia al primero, quien finalmente reduce su nivel de coerción para continuar maximizando su bienestar. Como señalan Brenner (1989) y Roemer (1989a, 1989b, 1989c), la explotación feudal suponía dominación porque los derechos feudales o extracción directa del producto operaba dado que existía coerción extraeconómica o aplicación de la fuerza. Roemer (1989d: 219-220) lo indica con meridiana claridad: "(...) la esencia del feudalismo eran los lazos que obligaban al siervo a realizar un trabajo en la reserva del señor y sernas, a pesar de su acceso a los medios de subsistencia para su familia que incluían las tierras familiares. Por lo tanto, una distinción crucial entre proletarios y siervos es que los primeros deben intercambiar su trabajo para tener acceso a sus medios de subsistencia, mientras que los segundos deben intercambiar su trabajo a pesar de su acceso a los medios de subsistencia. Esa distinción explica el carácter coercitivo de las relaciones de extracción de trabajo en el feudalismo, en contraposición al mercado de trabajo voluntario del capitalismo." Para Cohen (1989: 269-270, 287-288, 289), la coerción, producida por la asimetría de poder, supone una pérdida de libertad para quien la sufre: "(...) Algunos negarían que los trabajadores se ven forzados a vender su fuerza de trabajo, sobre la base de que tienen otras opciones: ir al paro, mendigar o simplemente no cuidar de sí mismos y confiar en la suerte. Es cierto que el trabajador es libre de hacer todo esto. El reconocimiento de que es libre de morir de hambre adquiere un gran poder sarcástico porque en efecto lo es: nadie lo amenaza para que mantenga vivo obligándolo, por ejemplo, a comer. Pero inferir que no está forzado a vender su fuerza de trabajo es falsear el significado de lo que es estar forzado a algo. Cuando alguien se ve obligado a emprender alguna acción, no tiene opciones *razonables* o *aceptables* y debe ser cierto que no tiene opción alguna. Al menos cuando una persona dice: "me vi obligado a hacerlo. No tuve otra posibilidad", la segunda parte de la afirmación es elíptica para algo como "no tenía otra opción que valiera la pena". En el sentido más familiar de "X está forzado a hacer A", se entiende que X está obligado a escoger A, y la afirmación de que el trabajador se ve forzado a vender su fuerza de trabajo se apoya en este sentido familiar. A partir de aquí, el hecho de que es libre de pasar hambre o mendigar, antes que de vender su fuerza de trabajo, no es una refutación de la sentencia que nos ocupa: implica que es libre de hacer otras cosas (inaceptables) (...) "una persona no es libre de hacer A si y sólo si, al tratar de hacer A, fracasará como resultado de la(s) acción(es) de una o más personas; y que una persona carece de capacidad para efectuar A si sólo fallara al tratar de hacerlo, inclusive en las condiciones más favorables. Si una persona realiza A, tiene ambas condiciones, capacidad y libertad, para hacerlo (en el momento en que lo hace) (...) si se carece de capacidad para hacer A, como resultado de la acción de otros, no sólo se es incapaz de hacer A sino también se carece de libertad para realizarla (...) una persona no es forzada a hacer A si tiene una vía alternativa razonable o aceptable."

posibles como cursos de acción frente al político y su agente-broker: sancionarlos y perder la relación clientelar o bien, no sancionarlos y mantener la relación clientelar. Bajo esta estructura de juego estratégico, el equilibrio de Nash se define desde las estrategias no sancionar y mantener la relación clientelar (de parte del ciudadano, que es la que le implica menos costos) y coaccionar y mantener la relación clientelar (de parte del político, que es la que le reporta mayores beneficios). Si la asimetría de poder se mantiene en el tiempo, este equilibrio será estable y se generará una trayectoria persistente, una path dependence de dominación, que dado que limita el control social, no sólo perjudica a los ciudadanos coaccionados sino a la posibilidad de mejorar la salud de la democracia en contextos donde la estructura social está configurada por niveles de desigualdad significativos que hacen posible la emergencia y continuidad de clientelismos autoritarios.

La segunda implicación aporta microfundamentos, es decir, mecanismos causales intencionales, para explicar la primera implicación. Brevemente: la persistente coacción a la que pueden estar expuestos los ciudadanos puede generar un cambio en sus preferencias. Si la primera preferencia de los ciudadanos es acceder a recursos públicos en el marco de relaciones clientelares pero con la posibilidad de sancionar a los políticos y a los agentes-brokers por su ineficiencia en la implementación de políticas públicas, la situación de estos es muy desfavorable si sufren las consecuencias de que persistentemente no será posible que se concrete esta primera preferencia. En este marco, puede operar un cambio endógeno de preferencias y, en específico, el ciudadano puede adoptar sus preferencias a su set efectivo de posibilidades.

Sus preferencias pueden ser así adaptativas ante un marco de restricción de oportunidades: cognitivamente se produce un ajuste volitivo no consciente en lo deseos, un efecto “uvas verdes” (Elster, 1988a), esto es, lo que se quiere se adapta a lo que se puede (al conjunto de oportunidad) a fin de reducir la frustración, por la disonancia cognitiva de desear lo que no es posible conseguir (Pereira, 2007). En consecuencia, por este proceso de cambio de preferencias, si la primera preferencia del ciudadano era acceder a recursos públicos en el marco de relaciones clientelares pero con la posibilidad de sancionar a los políticos por asuntos externos a los intercambios específicos implicados en la relación clientelar, su primera preferencia ahora es acceder a recursos públicos en el marco de relaciones clientelares sin la posibilidad de sancionar a los políticos por asuntos externos a los

intercambios específicos implicados en la relación clientelar. Esto refuerza la persistencia de las relaciones clientelares.<sup>279</sup>

Para concluir el análisis de la limitación del diseño institucional de la rendición de cuentas, podemos señalar que la política puede ser parte del problema y parte de la solución para hacer efectivos mecanismos de control ciudadanos efectivos. Si consideramos políticos electos autointeresados, la clave está en considerar, como señalan Aguiar y Navarro (2000), que existe una constricción estructural de los sistemas democráticos representativos, que incluyen naturalmente la escala local, referidos a la competencia entre partidos. Esta competencia define las preferencias de los actores que participan en sistemas de interacción en los que existe interdependencia entre actores interesados en el control de acciones y recursos<sup>280</sup>. Desde esa racionalidad política y desde el análisis de las arenas y juegos, es posible explicar en cada caso si el político electo refuerza el efecto virtuoso de los buenos diseños que favorecen la rendición de cuentas o, por el contrario, subvierten estos

---

<sup>279</sup> ¿Qué hacer para revertir lo anterior? Siguiendo a Durston (2003), si apelamos a los conocidos efectos conocidos del capital social, podemos proponer que los ciudadanos de un territorio pueden emprender, gracias a la cooperación provista desde el capital social, la acción colectiva para revertir la coacción a la que están sujetos en sus relaciones clientelares. En base a la propuesta de Durston (1999), los ciudadanos que se movilizan para cuidar sus intereses pueden contar además con el apoyo de actores estratégicos que se constituyen en aliados y de esta forma lograr poder político, pues tendrían una capacidad de oposición y negociación desde la cual paulatinamente pueden revertir el poder de coacción un político. Esto puede permitir que, considerando la relación entre los ciudadanos, sus aliados y el político como un sistema interactivo o como un sistema complejo adaptativo basado en agentes, se genere un proceso de cambio en las relaciones de poder producto de la coevolución de estrategias de los actores. Gracias a este cambio puede ser posible transitar, siguiendo las distinciones propuestas por Durston (2002), Durston, Duhart y Miranda (2005) y Fox (2006), desde el clientelismo autoritario (que se articula en torno a la represión y la captura de rentas) hacia el clientelismo pasivo (que las formas paternalistas, burocráticas, tecnocráticas y partidistas, genera dependencia, receptividad pasiva e inacción debido al asistencialismo) y luego hacia el semiclientelismo (que abre espacios para la proactividad y promueve la organización autónoma) y si se generan condiciones propicias, posteriormente sería posible avanzar hacia espacios de empoderamiento, debidos a la coordinación de interface entre la burocracia estatal y las comunidades y organizaciones de base.

<sup>280</sup> Más en específico, son analíticamente fundamentales para comprender y explicar la acción social de los actores en el sistema de interacción, las premisas presentadas, en clave downsoniana, por estos autores (Aguiar y Navarro, 2000: 92-93): “1) Cada partido político constituye un equipo de personas que intentan conseguir el poder con el fin de disfrutar de ingresos, prestigio y poder o de poner en práctica su concepción del bien común; 2) El partido (o coalición) ganador tiene un control completo sobre la acción gubernamental hasta la siguiente elección; 3) El gobierno local puede hacer uso de los recursos municipales (limitados) de la manera que considere más conveniente; 4) El gobierno local carece de competencias más allá del municipio; 5) Todos los agentes del modelo actúan siempre racionalmente; esto es, sus preferencias son consistentes (completas y transitivas) y tratan de maximizar su beneficio. Apoyándonos en estas premisas sobre la naturaleza abstracta del sistema local y del comportamiento de los actores en dicho sistema, podemos añadir el supuesto de que los partidos buscan siempre la forma de maximizar los votos para obtener el poder (...). Esto implica, a su vez, que el interés principal del partido en el gobierno consisten en ser reelegido. De las premisas 2 y 3 cabe derivar el hecho de que el partido (o coalición) gobernante puede hacer uso de su control del gobierno y de los recursos para favorecer su reelección.”

dispositivos y procesos de control. Si ocurre que el político electo hace prevalecer en la relación principal-agente multinivel sus intereses partidistas por sobre los intereses de su principal, es decir, de los ciudadanos, aunque el diseño institucional favorezca la rendición de cuentas y la *accountability* del *agente ejecutor* orientándolo hacia el cumplimiento, no se cumplirá el propósito fundamental de que el principal ciudadano confíe o continúe el político electo.

Con esto concluimos el capítulo sobre el análisis empírico sobre la aplicación de una rendición de cuentas de un *agente ejecutor* en el marco de la implementación del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Chile. Como síntesis de lo expuesto, indicamos que, en primer lugar, presentamos el enfoque metodológico de la investigación, que fue el estudio de caso explicativo, a través del cual se buscó, desde el enfoque de las narrativas analíticas, explicar un fenómeno específico referido a la eficacia causal de la rendición de cuentas situada en el nivel exigitivo y que opera en torno a la *accountability* vertical y social. A través del estudio de caso de un sistema real, específicamente, de un sistema de interacción o de acción integrado por un *agente ejecutor* y un *principal gerente* y además, estructurado por un contexto conformado por una relación principal-agente multinivel y por un marco institucional que orienta las acciones de los actores, se contrastó las hipótesis formuladas a partir de los juegos de cumplimiento contractual del *agente ejecutor* a través de rendición de cuentas vinculante y de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal. En complemento y para enmarcar el análisis de la etapa contractual en la que se produce el cumplimiento contractual, se contrastó la hipótesis formulada desde el *juego de contratación bajo condiciones de confianza social*.

Para realizar el análisis, en segundo lugar, presentamos antecedentes del caso estudiado, en concreto, hicimos referencia a los aspectos centrales del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL, específicamente sobre su diseño (orientación de política pública, objetivos, prestaciones, beneficiarios, método de implementación y ejecutores). A continuación, identificamos y analizamos la relación principal-agente multinivel configurada en torno a la implementación del Programa PRODESAL. A partir de la revisión del diseño del programa, especificamos quiénes integran y cómo operan las relaciones diádicas principal-agente y al respecto, centramos el análisis en aquella integrada por el *principal gerente* y el *agente ejecutor*. En torno al sistema de acción que ellos configuran y el

diseño institucional del programa, analizamos la etapa precontractual referida al proceso de selección del *agente ejecutor* y la etapa postcontractual, en la que examinamos los dispositivos de rendición de cuentas de ese agente orientados hacia la *accountability* vertical interna y social. Finalizamos este último capítulo con un análisis teórico sobre las limitaciones del diseño institucional de rendición de cuentas del PRODESAL, que podrían mermar su poder para controlar al *agente ejecutor*.

## Conclusiones

Al finalizar la tesis presentamos, a modo de conclusión, una mirada retrospectiva de la investigación realizada. Esta mirada tiene un carácter evaluativo y se refiere fundamentalmente a los aportes realizados y a los resultados obtenidos. Además, realizaremos una mirada prospectiva vinculada a futuras líneas de investigación en torno a la temática estudiada.

Comenzando con la evaluación panorámica de la tesis, nos referiremos primero a los aportes realizados. Para esto es necesario que recordemos que la tarea que nos ocupó fue analizar las condiciones bajo las cuales, en el marco de una relación principal-agente multinivel configurada en torno a la implementación de programas de política pública e integrada por ciudadanos beneficiarios, políticos electos y burócratas designados, es posible orientar hacia el cumplimiento al último agente de esta relación, que llamaremos *agente-ejecutor* y que es el implementador directo de programas en las organizaciones burocráticas estatales jerárquicas que operan a través de sucesivas delegaciones descendentes

¿Por qué nos abocamos a esta tarea? El punto de partida fue la revisión del conocimiento disponible en ciencias sociales, especialmente en ciencia política, economía y sociología, en el cual ya se ha establecido un vínculo entre desempeño de los gobiernos y confianza política y confianza institucional. La preocupación de los investigadores que han aportado análisis teóricos y evidencia empírica al respecto tiene como telón de fondo los bajos niveles de confianza que muestra la ciudadanía en la política, los políticos y las políticas y sobre todo, las consecuencias que ello tiene en la formación de desafección política. Por esta razón, el panorama que se visualiza no es promisorio, dados los obstáculos que se advierten para promover el consentimiento ciudadano, el Buen Gobierno, el capital social y la participación ciudadana, entre otros factores que pueden fortalecer la calidad de la democracia.

Frente a esto, los científicos sociales han puesto atención a la *promesa* de la *accountability* (responsabilización como deber de informar, justificar y asumir sanciones), dado que les interesa generar conocimiento útil para promover un buen desempeño de los gobiernos. Esto porque existe evidencia de los efectos de la eficacia gubernamental sobre la confianza política y la confianza institucional y justamente la *accountability* puede promover el cumplimiento, lo que haría que los políticos electos y las organizaciones que implementan

políticas sean más creíbles. Bien, pero ¿por qué? En el marco del estudio sobre la *accountability*, la orientación que ha tenido mayor relevancia es aquella que la concibe como una vía para reducir fallos de Estado, aumentar la transparencia y la eficacia gubernamental, a fin de promover la eficiencia del Estado.<sup>281</sup> Por esa razón, la producción de conocimiento situado en el marco de esa concepción de la *accountability* se focaliza en análisis teóricos y empíricos sobre diseños institucionales que promuevan el cumplimiento de políticos electos y burócratas designados.

Entonces, por una parte, tenemos que la *accountability* puede promover el cumplimiento si los diseños institucionales implementados son eficaces y por otra, que el cumplimiento puede favorecer la confianza política e institucional. En torno a la *accountability* como campo de conocimiento observamos un sustantivo avance respecto al estudio de diseños institucionales eficaces, pero, como contrapartida, aun hay un déficit de explicaciones sobre por qué se produce la relación causal entre cumplimiento (producto de diseños institucionales) y confianza. En torno a esta última cuestión consideramos que la presente tesis realiza un primer aporte.

Específicamente, en la sección sobre el objeto de estudio de la tesis presentada en la introducción del documento ya anunciamos que nuestro enfoque teórico fundamental sería la teoría principal-agente y desde esa plataforma realizamos una aproximación analítica en torno a la delegación (que es mencionada en la literatura sobre análisis de las burocracias desde la teoría principal-agente), lo que nos permitió encontrar claves útiles para dilucidar por qué el cumplimiento produce confianza. Como punto de partida sostuvimos que las relación principal-agente se inicia cuando se produce una delegación y ante la pregunta ¿por qué delegar? la respuesta que ofrecimos es que la acción de delegar de un principal en un agente se debe a que el agente es considerado confiable, apreciación que es fundada en la creencia del

---

<sup>281</sup> Una segunda orientación, menos posicionada, aunque en muchas ocasiones implícita en los estudios en torno a la primera concepción señalada, es aquella que otorga importancia a la *accountability* desde punto de vista normativo, ya que puede promover la representación política, en tanto deber de los políticos electos de actuar *por el bien* de los ciudadanos. Tenemos pues, una concepción instrumental y otra normativa de la *accountability*. Esta distinción es interesante porque permite profundizar el análisis sobre las diversas concepciones de *accountability*. En este sentido, por ejemplo, es posible dar una vuelta de tuerca a lo señalado por Bovens (2010) respecto a que la *accountability* se entiende como un concepto normativo expresado en un set de estándares para la evaluación de organizaciones y *officials*, quienes, si tienen una buena conducta y desempeño, tendrían la cualidad positiva de ser *accountables*, lo que sería un estándar de buena *governance*. Desde nuestro punto de vista, esta concepción se sitúa en la dimensión instrumental de la *accountability*, porque, si bien es deseable que exista una buena *governance*, en último término ésta es un medio para la promoción de la representación política.

principal sobre la reputación de honesto y competente del agente, la que se forma en base a su cumplimiento en el pasado con el principal que delegó en él o con otros principales.

La explicación anterior además es relevante porque si establecimos que las delegaciones son el sustento de las relaciones principal-agente, entonces la confianza y la reputación como creencias son los cimientos intencionales o los contenidos fundamentales de la racionalidad estratégica que está presente en las delegaciones. Analizar las delegaciones a la luz de la confianza generada por el cumplimiento, a su vez, aporta a la explicación sobre por qué se forman, estabilizan o deterioran las relaciones principal-agente, lo que supone considerar al cumplimiento como un factor crítico. Esto, proponemos, es un segundo aporte de la tesis.

Un tercer aporte se refiere a que aplicamos este análisis a lo que llamamos relaciones principal-agente multinivel, es decir, aquellas integradas por ciudadanos, políticos electos y burócratas designados. En primer lugar, propusimos que existe una relación de dependencia descendente entre las relaciones principal-agente que integran esta cadena de agencia compleja. Esto se constata al poner atención a un aspecto inexplorado en la teoría principal-agente que analiza el funcionamiento de organizaciones jerárquicas, referido al papel crítico del último agente en las relaciones multinivel que operan con delegaciones descendentes. Lo que indicamos es que el mal desempeño o incumplimiento de este último agente tiene como consecuencia que el responsable de su desempeño, que es su principal directo, no cumple a cabalidad su propio cometido, por lo que éste, a su vez, como agente, incumple ante su propio principal y así sucesivamente.

La consecuencia de lo anterior aplicado al análisis de la delegación y la confianza en la relación principal-agente multinivel integrada por ciudadanos, políticos electos y burócratas designados es que si el último burócrata de la cadena descendente de delegaciones (el *agente ejecutor*), que tiene la tarea de proveer servicios de política pública que afectan directamente el bienestar de los ciudadanos, no cumple su cometido, los ciudadanos como principal asignarán la responsabilidad por los costos internalizados a su agente, que es el político electo, porque desde su perspectiva éste no cumplió y debería hacerlo porque con este fin delegaron en él a través del voto. Así, el incumplimiento *desde abajo* afecta *hacia arriba* las delegaciones porque deteriora la reputación y por ello la confianza de cada principal en su agente. El resultado más significativo para nuestro análisis es que finalmente esto tiene



consecuencias en la confianza política, porque el político electo no cumple, y en la confianza institucional, porque la organización encargada de entregar eficientemente prestaciones de políticas públicas no lo hace.

Relacionado con lo anterior, un cuarto aporte de la tesis es que sintetizamos las ideas antes presentadas en la elaboración de un modelo que representa genéricamente las relaciones principal-agente multinivel, modelo que incluye tres relaciones de agencia, que son ciudadano-político electo, político electo-gerente en la organización burocrática y, gerente en la organización burocrática-ejecutor en la organización burocrática. Este modelo tiene, a nuestro juicio, varios elementos destacables. Uno, muy relevante, es que incluye a los actores que están, en distintos niveles y con diferentes motivaciones, implicados en la implementación de una política pública a través de programas específicos. Esto tiene la virtud de integrar diferentes piezas disponibles en ciencias sociales que utilizan la teoría principal-agente para analizar la política y la política pública. Por una parte, fundamentalmente en ciencia política, se ha analizado, como un tema que ahora ya es un clásico en los estudios sobre *accountability*, la relación entre políticos electos y ciudadanos (analizada, por lo demás, con gran detalle y sofisticación metodológica). En menor medida se ha analizado la relación entre políticos electos y burócratas designados (o burocracia delegada) y la relación entre burócratas como principales y agentes al interior de una organización jerárquica estatal. Estas relaciones principal-agente además se han estudiado de forma separada y nos pareció crucial integrarlas para comprender en su complejidad cómo operan, desde la perspectiva que entrega la teoría principal-agente, las políticas públicas en sus dimensiones políticas y técnicas.

Entonces, lo que hicimos fue integrar esas relaciones de agencia como piezas del puzzle y además, incluimos dos piezas fundamentales faltantes. Una, como ya lo mencionamos, es el último agente (el *agente ejecutor*) que era necesario visibilizar y destacar su papel y relevancia. La otra pieza se refiere al vínculo que tiene ese *agente ejecutor* con el primer principal de la relación multinivel que es el ciudadano. Si bien entre ambos no existe formalmente una relación de agencia, pues el ciudadano no delega en él sino en el político electo, en la ejecución de programas el *agente ejecutor* es la *cara visible* del Estado en la provisión de bienestar a los ciudadanos a través de políticas públicas y por esa razón, también es importante visibilizar esa relación y sus implicancias para la relación principal-agente multinivel.

Otro elemento destacable del modelo genérico principal-agente multinivel es que incluyó a la delegación como el aspecto fundacional de cada relación de agencia y además se propuso una explicación teórica causal-intencional sobre cómo operan las delegaciones, lo que requirió identificar a la confianza y a la reputación como elementos constitutivos, definir las claramente y fundamentar, en base a una discusión teórica, por qué las concebimos como creencias, lo que fue realizado en los capítulos respectivos sobre confianza y reputación donde además identificamos mecanismos específicos para explicar cómo operan. Respecto a lo último, por una parte, explicamos por qué la delegación es producto del proceso mediante el cual el principal ha logrado (según sus creencias sobre la reputación del agente a quien considera confiable) sortear el problema de selección adversa en la etapa contractual, lo que fue analizado a través del juego de contratación bajo condiciones de confianza social y el mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social. Por otra parte, se analizó el papel que tiene el cumplimiento en las delegaciones a través del juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal y el mecanismo causal intencional de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal.

Finalmente, en el modelo genérico de la relación principal-agente multinivel identificamos los intereses específicos de cada actor, las relaciones de interdependencia entre ellos, las condiciones de cumplimiento de cada agente con su principal (dados los intereses particulares de cada agente) y los efectos sobre todos, en sus roles de principales y/o agentes, del mal desempeño del *agente ejecutor*. De lo que se trató, entonces, fue de establecer, a través de la delegación como eje analítico, los microfundamentos del funcionamiento (condiciones para la formación, estabilización o deterioro) de una relación principal-agente multinivel en política pública.

Desde una perspectiva más amplia, el modelo genérico principal-agente multinivel, además de establecer los cimientos analíticos de nuestra tesis, consideramos que, por su grado de generalidad y abstracción, puede ser de gran utilidad para caracterizar y analizar la implementación concreta de programas de política pública en los que, desde nuestro marco de análisis, siempre están implicados y relacionados ciudadanos, políticos electos y burócratas designados. Creemos que esto es significativo porque el análisis de la implementación de programas de política pública desde una perspectiva principal-agente, tal como nosotros la

hemos planteado, es decir, en torno a elementos de lo que hemos llamado relación principal-agente multinivel, es prácticamente inexistente.

Sobre todo estimamos que su aplicación al análisis de la implementación de programas de políticas a nivel local (específicamente desde la gestión de ayuntamientos o municipios) puede ser fructífera. Las razones de esta afirmación se refieren, por un lado, a que, en general, sobre todo en América Latina, las prestaciones de política pública a través de programas se realizan desde las políticas sociales y estas operaciones se realizan eminentemente en escalas que desde un punto de vista territorial y administrativo son consideradas locales. Por otro lado, el análisis de la implementación de programas desde el nivel local utilizando la teoría principal-agente es bastante escaso en la literatura sobre política pública y gestión pública y el conocimiento disponible sobre las dinámicas de la política local y las políticas aplicadas a nivel local, se centra, en el primer caso, en la relación de agencia entre políticos electos y ciudadanos y en el segundo caso, en el funcionamiento interno de los gobiernos locales.

Atendiendo a lo planteado en el modelo genérico de la relación principal-agente multinivel sobre los efectos del incumplimiento del *agente ejecutor* en la generación de perjuicios para los ciudadanos y en la erosión de las relaciones de agencia, se hace evidente la necesidad de prevenir el mal desempeño de ese agente. La interrogante fundamental de la teoría principal-agente es ¿cómo proteger los intereses del principal? y en nuestra lógica de análisis la pregunta crucial fue ¿cómo proteger los intereses de los principales que integran la relación principal-agente multinivel? Para responderla no sólo centramos la atención de inmediato y únicamente en la vía utilizada en la teoría principal-agente y en teorías y enfoques teóricos complementarios desarrollados en la teoría económica (teoría de la organización industrial, nueva economía institucional, economía de la información y teoría de diseño de mecanismos), referida a las reglas formales, específicamente, contratos, incentivos y dispositivos de monitorización. Lo que hicimos fue también explorar las posibilidades que ofrecen otras vías, puntualmente, una propuesta por la sociología económica, referida a las redes sociales y otra, por la filosofía política, relacionada a las virtudes cívicas.

Las redes sociales, al igual las reglas formales, funcionan como una restricción exógena, en este caso, se trata de la relevancia de los vínculos sociales, que, al ser transmisores de información, actúan como dispositivos de observación multilateral respecto al cumplimiento de normas sociales. Por su parte, las virtudes cívicas funcionan como una

restricción endógena, más bien, como una autor restricción a través de la deliberación interna, producto de la cual un individuo, al otorgar prioridad a sus preferencias de segundo orden, opta por actuar de acuerdo a motivaciones públicamente orientadas. En torno al análisis de cada una estas vías indicamos sus fortalezas, que son develadas desde el análisis de las condiciones bajo las cuales es posible que operen eficazmente para orientar a un individuo hacia el cumplimiento y también indicamos sus limitaciones, advertidas desde la identificación de las circunstancias bajo las cuales no funcionan en el sentido señalado.

Revisar estas vías, además de la relevancia que tiene para afrontar el problema de cómo direccionar hacia el cumplimiento al *agente ejecutor*, tiene, a nuestro parecer, el mérito de introducir en el análisis sobre la *accountability* en la implementación de programas de políticas públicas algunos elementos de aproximaciones teóricas actualmente en desarrollo en ciencias sociales, que se articulan gracias a los vasos comunicantes entre disciplinas y que convergen de forma gradual pero fértil en el campo de la teoría del diseño institucional, lo que además tiene implicancias directas para la evolución de la teoría principal-agente.

Este es, por tanto, según nuestra consideración, un quinto aporte de la tesis. Al respecto, podemos mencionar el potencial explicativo de combinar en el análisis de la gobernanza en organizaciones jerárquicas, el efecto de las redes sociales (el enfoque sociológico) y las reglas formales (desde el punto de vista de la teoría económica) en la conducta de los individuos. Esta es la orientación que tiene la fertilización cruzada que actualmente se produce entre la nueva economía institucional, la nueva sociología económica, la teoría del capital social y la teoría de redes sociales, todas consideradas en este tesis y que tienen como núcleo común la intencionalidad de la agencia individual y la orientación de la acción racional a partir de un contexto microsocio conformado por otros individuos (por tanto, se produce interacción estratégica), por redes sociales como estructuras relacionales emergentes, por normas sociales y por reglas formales. Aquí cabe mencionar, que al situarse en esas coordenadas, es interesante el programa de investigación desarrollado por la nueva sociología económica institucional, tal como lo plantean Caballero y Soto (2013).

La pregunta por las virtudes cívicas como vía para orientar al agente hacia el cumplimiento implica ir más allá de un supuesto fundamental de la teoría-principal agente que es el del interés propio, en cuya búsqueda el agente, valiéndose de la asimetría de información,

actúa en forma oportunista. Esto no es menor porque es necesario estar en sintonía con los avances de la teoría de la acción racional, que está a la base del andamiaje de la teoría principal-agente. Específicamente, los actuales progresos en las ciencias del comportamiento (economía experimental, neurociencia y la psicología evolucionaria) aportan evidencia sobre la presencia e importancia de motivaciones intrínsecas y prosociales como contenido de la racionalidad de los individuos (Elster, 2011; Herreros, 2011b) y estos aportes, que dan cuenta de un pluralismo motivacional deben ser, como señala Aguiar (2007), un elemento central en las explicaciones que se desarrollen desde la teoría de la elección racional.

Además, al respecto existen contribuciones específicas referidas al análisis de la relaciones principal-agente y que tienen implicancias, tal como señalamos en la tesis, para el diseño institucional de incentivos (Bowles y Fehr, entre otros)<sup>282</sup> y para las orientaciones generales sobre cómo sancionar (Pettit y Braithwaite). El cambio de paradigma que observamos en la teoría de la elección racional, en la que frente al monismo motivacional del *homo economicus* se posiciona paulatinamente un pluralismo motivacional, también se produce, aún en ciernes, en la teoría principal-agente. De lo que se trata, entonces, es de poner atención a las implicaciones de esos cambios para el diseño institucional, con el propósito de no dilapidar las virtudes cívicas y otras motivaciones prosociales que pueden configurar las buenas razones que tienen los agentes para orientarse inicialmente hacia el cumplimiento. Considerar estas cuestiones en el análisis sobre el diseño institucional de relaciones principal-agente multinivel para promover el buen proceder de agentes en la implementación de políticas públicas, creemos que es un sexto aporte de la tesis.

No obstante, una interrogante respecto a lo recién dicho sobre el pluralismo motivacional en el diseño institucional desde la teoría principal-agente, es si afecta nuestra propuesta de diseño institucional referida a la existencia de renovaciones contractuales condicionadas al desempeño de los agentes y basada en la lógica de los compromisos creíbles. Consideramos que no lo hace, pero esto es cierto siempre que se considere la advertencia que indicamos en la tesis referida a que es crucial que los procesos de supervisión o monitorización y de evaluaciones del agente, específicamente durante las monitorizaciones y

---

<sup>282</sup> Al respecto, ver nota a pie de página 268 en este documento.

evaluaciones de proceso o ex-dure, sean realizados con la óptica de las estrategias centradas en el cumplimiento (Pettit), en el compromiso (Taylor) y en el enfoque de promoción (Brehm y Gates), es decir, buscando mejorar la calidad del desempeño del agente, complementando los incentivos materiales con recompensas asociadas a valorar y aprobar sus esfuerzos de forma alentadora, constructiva o propositiva, otorgándole espacios para tener voz y aplicando, si es necesario, sanciones pero de forma gradual. Este tipo de supervisión constructiva busca, como señalamos, no dilapidar la confianza y las motivaciones prosociales.

Puestos frente al dilema de crear diseños institucionales sólo para *caballeros* (que permitan triunfar a los *pícaros* en su oportunismo) o sólo para *pícaros* (que orienten a los *pícaros* a cumplir siguiendo su interés propio, pero que, además, desplacen las motivaciones de los *caballeros* transmutándolos en *pícaros*) la vía media consiste en diseñar estrategias sólidas o robustas, es decir, *sensibles a la complejidad motivacional de los individuos*, en las que los incentivos aplicados permitan eficiencia y cumplimiento, alineando tanto a *pícaros* como a *caballeros* (Le Grand, 2003) y en este marco, las monitorizaciones alentadoras y las sanciones graduales podrían ser efectivas en un mundo de *pícaros* y *caballeros*.

Esto no es menor porque nos parece además un elemento distintivo para delinear una forma de concebir la gestión pública que se diferencie de los esquemas ortodoxos de gerencialismo o de Nueva Gestión Pública que han sido criticados por sus carencias: un enfoque de gestión para el control de la burocracia puede generar efectos nocivos para las organizaciones y en un extremo ser *un remedio que sea peor que la enfermedad*, sobre todo si se generaliza el efecto de desplazamiento; un enfoque de gerencia restringido (basado en un institucionalismo restringido, en una teoría principal-agente restringida y en una concepción restringida de la racionalidad), aplicado al diseño institucional que opera en organizaciones estatales, al buscar eficiencia puede generar ineficiencias (Arellano, 2002, 2008; Arellano, Alamilla y Campos, 2004; Ramírez y Ramírez, 2004) y en la búsqueda de más democracia puede producir menos democracia, al reducir la calidad organizacional en los organismos públicos si se pone el acento exclusivamente en el disciplinamiento (Arellano y Cabrero, 2005; Borowiak, 2011).

Si la relación con el agente es constructiva, están dadas las condiciones para que ocurra lo que encontramos en nuestra investigación: que el *agente ejecutor* consideró que las evaluaciones y también los incentivos son legítimos, sobre todo la renovación contractual,

pues la consideró una justa recompensa por su esfuerzo. El respeto y respaldo a la gestión del *agente ejecutor* tuvo el efecto virtuoso de mantener su compromiso, de reforzar y no erosionar la confianza inicial existente entre las partes, de no desplazar sus motivaciones intrínsecas y de hacer posible su consentimiento respecto a las decisiones y acciones de su principal y al diseño institucional que reguló su desempeño.

Con esas consideraciones, nuestra propuesta teórica de diseño institucional para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* se basó en la vía propuesta por la teoría económica e incorporada desde su inicio en la teoría principal-agente, referida a la utilización de contratos, incentivos y dispositivos de monitorización, que en los términos de la nueva economía institucional, constituyen reglas formales. Además, como ya señalamos, esto no implica ignorar la relevancia de las redes sociales y de las virtudes cívicas. Tampoco significa no tomar en cuenta las limitaciones de los contratos, incentivos y dispositivos, que han sido puestos en evidencia principalmente por la teoría económica y las ciencias del comportamiento y que sistematizamos de manera resumida en el apartado en que analizamos esas reglas formales como vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor*. Por el contrario, lo que hicimos fue poner especial cuidado en la implicancia de esos aportes de conocimiento para considerarlos en nuestra propuesta. Muy brevemente, decimos que esto se refiere a que recogimos las indicaciones de la literatura especializada sobre la importancia de contemplar contratos lo más completos posibles, secuenciales, con incentivos alcanzables por el agente y dispositivos de monitorización viables de aplicar por el principal.

Ahora, lo que queremos destacar en relación a lo anterior es que en nuestra propuesta de diseño institucional la utilización de las reglas formales señaladas se enmarca en el despliegue de dos de las formas de *accountability* tratadas en la literatura sobre el tema, que son la *accountability* vertical interna y la *accountability* vertical social. El primer tipo de *accountability* se ha estudiado para analizar de modo genérico el control de la gestión al interior de una organización burocrática estatal, pero la novedad que incorporamos en esta tesis es que analizamos cómo este tipo de control puede operar para un agente implementador (un *agente ejecutor*). El segundo tipo de *accountability* se ha estudiado, concebida como control social o control democrático, como una vía complementaria a la *accountability* electoral (control a través voto prospectivo y retrospectivo) para que los ciudadanos controlen a los políticos electos. No obstante, en mucha menor medida se la ha estudiado y además

implementado en diseños institucionales reales para que los ciudadanos controlen a los agentes que implementan políticas. Incluso podemos decir que el foco se ha puesto más bien el control sobre procesos generales que sobre el desempeño de gestores específicos. La innovación que incluimos en esta tesis es concebir este tipo de *accountability* para el control de gestores y particularmente del *agente ejecutor*, con las especificidades que eso supone.

En complemento a lo anterior, en el diseño institucional propusimos que es necesario complementar ambos tipos de *accountability* para, que, a partir de dispositivos específicos desde los cuales rinde cuentas, se controle el desempeño del *agente ejecutor*. Lo que habitualmente encontramos en la literatura sobre la complementariedad entre tipos de *accountability* se refiere a los efectos sinérgicos entre *accountability* vertical electoral y la *accountability* horizontal de equilibrio, entre *accountability* horizontal de equilibrio y *accountability* vertical interna, entre *accountability* vertical electoral y *accountability* vertical social y entre *accountability* vertical social y *accountability* diagonal. La combinación entre *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social ha sido menos explorada y, en general, lo que se propone es que los ciudadanos tengan un rol (a través de las veedurías y otros dispositivos) para auditar a la burocracia, en parte, como una forma de apoyo para que la burocracia se audite verticalmente a sí misma.

En esta tesis, como dijimos, la propuesta de diseño institucional contempla la adición de los dos últimos tipos de *accountability* señalados y para ese fin, en primer lugar, especificamos los dispositivos específicos en que opera la *accountability* vertical interna (contratos, incentivos y dispositivos de monitorización) y que estipulan cómo, cuándo y respecto a qué el *agente ejecutor* debe rendir cuentas. En segundo lugar, propusimos que en el control del *agente ejecutor* es necesario que participen los ciudadanos, pero puntualizamos que el nivel de profundidad en que debe operar la *accountability* vertical social, en este caso, no para controlar al político electo, sino a un agente de la burocracia, que es el *agente ejecutor*, debe ser el exigitivo, lo que significa que quien rinde cuentas debe someterse a sanciones y quién sanciona tiene el derecho o está facultado formalmente para sancionar. Esto quiere decir que la opinión y evaluación de los ciudadanos es vinculante a los incentivos a los que accede el agente, lo que normalmente ocurre sólo en relación a las evaluaciones que se hace de los agentes en el marco de la *accountability* vertical interna. En complemento, fundamentamos teóricamente la relevancia de que ambas *accountability*, en específico, los



dispositivos que se despliegan para rendir cuentas, lleguen al nivel exigitivo a través de la teoría de los compromisos creíbles. Considerando lo indicado, ponemos en valor, como un séptimo aporte de esta tesis, la propuesta de diseño institucional que en base a contratos, incentivos y dispositivos de monitorización articula la *accountability* vertical interna y social, ambas situadas en el nivel exigitivo.

La noción de compromisos creíbles, articulada a la *accountability* con una profundidad exigitiva (evaluaciones vinculantes) despliega su potencial si se aplica en contratos repetidos, es decir, en términos de la teoría de juegos, en juegos secuenciales, porque permite articular intertemporalmente desempeños, evaluaciones e incentivos. La renovación contractual será suficientemente atractiva si orienta al agente a cumplir en el presente, es decir, durante un período contractual, para acceder, gracias a su desempeño, a ese incentivo también en el futuro, esto es, en los siguientes períodos contractuales.

El octavo aporte que, desde nuestra perspectiva, ofrece la tesis es producto del estudio de caso realizado y se refiere a la identificación y caracterización de los atributos del diseño institucional del Programa PRODESAL y además, al análisis teórico que explica su efectividad para orientar al *agente ejecutor* hacia el cumplimiento. Los atributos de diseño institucional que encontramos son:

1. Alta observabilidad: todos los implicados en la monitorización en la relación principal-agente multinivel cuentan con suficiente información.
2. Evaluación en base productos: la evaluación del desempeño del *agente ejecutor* se realiza en torno a productos acordados, factibles, medibles.
3. Claridad en la evaluación: existe claridad respecto a quién, cómo, qué y a quién se evalúa.
4. Observación multilateral del desempeño: el *agente ejecutor* es controlado desde la burocracia (el municipio como organización jerárquica opera la *accountability* vertical interna) y desde la ciudadanía (el comité de control social despliega la *accountability* vertical social).
5. Información pública: en la relación principal-agente multinivel, todos saben y todos saben que todos saben.
6. Compromisos vinculantes: los compromisos entre las partes son vinculantes y todos en la relación principal-agente multinivel tienen incentivos para controlar la acción de otro(s).
7. Condicionalidad: el acceso a los beneficios, recursos, etc., es condicional al cumplimiento de compromisos.

8. Ejecución multiperíodo: la secuenciación de la ejecución del programa en varios períodos contractuales, a través de contratos de corto plazo, permite detectar contingencias (adaptación eficiente), activar el incentivo de renovación contractual y orientar al *agente ejecutor* (y a todos los integrantes de la relación principal-agente multinivel) hacia el largo plazo.

9. Complemento entre evaluaciones ex-dure y ex-post: la secuencialización y vinculación entre las evaluación ex-dure (durante el proceso de ejecución anual) y ex-post (al final del proceso de ejecución anual), fijadas en torno a un plan de trabajo, permite identificar avances, mejorar aspectos deficitarios en forma oportuna y con una orientación constructiva y lograr los resultados parciales y finales esperados.

En torno a los atributos de diseño institucional vistos de forma transversal, destacamos su efecto complementario para viabilizar y hacer potente la rendición de cuentas del *agente ejecutor* a partir de los informes técnicos y las evaluaciones. En primer lugar, la alta observabilidad y que la información sea pública permiten que, en el caso del control del *agente ejecutor*, exista suficiente información sobre los informes técnicos que emite. Estos informes son un dispositivo específico desde el cual este actor rinde cuentas y, por ello, son una forma de monitorización al igual que lo son las evaluaciones ex-ante y ex-post en las cuales se utilizan los informes técnicos de desempeño. La alta observabilidad, entonces es fundamental para que los informes técnicos y las supervisiones operen como dispositivos tanto de *accountability* vertical interna como de *accountability* vertical social. A esto se adiciona, por una parte, el complemento de las evaluaciones ex-ante y ex-post recién comentando y, por otra, que respecto a las evaluaciones exista claridad sobre quién, cómo, qué y a quién se evalúa.

Además, estos dispositivos son formas de monitorización que orientan hacia el cumplimiento gracias a que están articuladas con incentivos que, a su vez, están incluidos en los contratos. El acceso condicionado a los incentivos, que es contemplado en los contratos, dependerá de la evaluación que se realice del *agente ejecutor* en base a los informes técnicos desde los cuales rinda cuentas. Además, en el contrato de ese agente se estipula que sus compromisos son vinculantes y se expresan en productos, lo que hace que los dispositivos de *accountability* que operan en su rendición de cuentas se sitúen en el nivel exigitivo.

En un nivel más general, los resultados de la descripción y análisis sobre los atributos señalados de diseño institucional señalados, además de aportar a la tarea de testear y validar

las hipótesis formuladas, tienen implicancias para el diseño de dispositivos de control del *agente ejecutor* a través de la *accountability* vertical interna junto con la *accountability* vertical social. Esto es muy importante porque uno de los propósitos de la tesis fue generar conocimiento que constituya insumos para el diseño institucional de dispositivos de *accountability* vertical interna y social orientados a promover el cumplimiento de *agentes ejecutores* y además, aportar criterios para evaluar la calidad del diseño institucional de programas de política pública en torno a su capacidad para promover el cumplimiento de *agentes ejecutores*. Consideramos que los nueve atributos de diseño institucional del Programa PRODESAL efectivamente aportan elementos para el diseño de nuevos programas de política pública y especialmente nos parecen apropiados para aquellos a través de los cuales se implementan políticas sociales, sobre todo en América Latina.

Lo anterior lo afirmamos porque, en primer lugar, y como antes comentamos, la mayoría de los programas de desarrollo social se implementan a nivel local, lo que supone que la relación principal-agente multinivel es de menor complejidad que una implementación de escala nacional, fundamentalmente porque a nivel local, la “burocracia estatal” se refiere a un municipio, como fue el caso de la implementación que estudiamos del programa PRODESAL. En este tipo de contexto organizacional la cantidad de relaciones de agencia que componen la relación principal-agente multinivel es menor, lo que facilita procesos vinculados a la toma de decisiones, como por ejemplo, la transmisión de información.

En segundo lugar, porque en la implementación de programas de desarrollo social a nivel local es bastante nítida la labor del *agente ejecutor* en su contacto directo con los ciudadanos como beneficiarios. Esto, por un lado hace que sea pertinente la incorporación de instancias de participación ciudadana, como los comités de control social que operan en el Programa PRODESAL, a través de las cuales los beneficiarios de los programas hagan funcionar la *accountability* vertical social de carácter vinculante. Además, puntualmente, hace pertinentes las evaluaciones ex-dure y ex-post, que, según lo que hemos planteado, son, como vías para la rendición de cuentas, un elemento importante del diseño institucional analizado. Por otro lado, el contacto entre *agente ejecutor* y beneficiarios puede favorecer la confianza de los beneficiarios hacia el municipio (confianza institucional) y hacia el alcalde (confianza política), siempre que el *agente ejecutor* cumpla sus compromisos, lo que tendría como

consecuencia que las prestaciones entregadas desde el programa aportarían bienestar a los ciudadanos.

Por último, y esto es muy importante, los atributos de diseño institucional del PRODESAL en el marco de la relación principal-agente multinivel que regula son de especial interés como un referente de diseño institucional sobre cómo controlar a un *agente ejecutor* en un contexto como el latinoamericano y especialmente el chileno, en que crecientemente se externalizan servicios de la política sociales que son provistos desde el mercado. Concretamente, se han implementado lo que Le Grand (1996, 2007a) llamó cuasimercados, específicamente bajo la forma en que el Estado financia prestaciones que son encargadas en su ejecución a intermediarios privados que las proveen directamente a los ciudadanos, que son los usuarios finales. El Estado realiza, por razones de eficiencia, una competencia administrada y busca que los intermediarios compitan entre sí para acceder a los clientes, gracias a lo cual recibirán retribuciones económicas (Arellano, Alamilla y Campos, 2004).

Pues bien, en esta lógica se entregan en Chile prestaciones en salud y educación (en este último ámbito sectorial, por ejemplo, a través de los colegios particulares subvencionados). También se externalizan servicios, por ejemplo, en políticas de vivienda social cuando la fabricación de viviendas sociales es realizada por empresas constructoras que recuperan la inversión realizada a través de una parte del monto del subsidio habitacional que entrega el Estado a cada beneficiario que demanda una solución habitacional y que será el propietario de la vivienda edificada. En torno a la implementación de la política de vivienda social además operan empresas consultoras, que son llamadas Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS), encargadas de entregar asesoría, a través del Programa de Asistencia Técnica y Social (PATS) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a los demandantes de vivienda social para que accedan al subsidio habitacional y una vez que lo obtienen, para comprar el terreno en el que se emplazará el conjunto habitacional de vivienda sociales y para contratar a una empresa constructora. Las EGIS, al igual que las empresas constructoras, cobran sus servicios a quienes fueron asesorados y éstos los pagan a través de un porcentaje del monto total del subsidio habitacional que poseen.

En todos estos casos hay notable un desafío de regulación para el Estado sobre el desempeño de estos actores privados que, desde nuestro esquema de análisis, forman parte de la relación principal-agente multinivel que implementa una política pública y tienen el rol de

*agente ejecutor*. No obstante, este tipo de actor pertenece a la esfera privada, no a la estatal, por lo cual no forma parte de la burocracia pública que implementa la prestación de una política, sino que alguien que integra la burocracia, fungiendo como *principal gerente*, le delega esa tarea y además tiene la labor de supervisarlos para que cumpla sus compromisos contractuales, lo que no siempre ha ocurrido, con los consecuentes perjuicios para los ciudadanos,<sup>283</sup> a pesar de que, como señala Le Grand (2007b), en este tipo de delegaciones el

---

<sup>283</sup> Sólo como ilustración de las deficiencias de las EGIS como *agente ejecutor* y sus consecuencias, presentamos evidencia encontrada en la prensa escrita y otros medios on line. Un Diputado de la República de Chile, en una entrevista realizada por un periódico de la Región de La Araucanía señala: "Muchas veces pagan justos por pecadores. Hay Egis que funcionan muy bien, pero lamentablemente hay otras que viven en irregularidades". Al respecto, la redacción del periódico en que este político emitió su opinión señala: "Cobros indebidos a usuarios por servicios que cancela el Estado; empresas que cobran hasta 400 mil pesos por "reservar" una casa; falsas tasaciones en el caso de los subsidios de viviendas usadas; Egis que no están registradas en el Minvu y carpetas de postulación que nunca ingresaron al Ministerio, son algunas de las anomalías comunes detectadas hasta hoy" (Diario Austral, 06.08.2009). Al analizar la perspectiva de los usuarios perjudicados, es posible advertir los efectos que tiene el mal desempeño del *agente ejecutor* en la pérdida de reputación y confiabilidad del *agente ejecutor* y de la burocracia que delegó en él. En una declaración pública dirigidas de los comités de vivienda "Ojos del Inca" y "Ojos del Agua" de la comuna de los Andes, Región de Valparaíso, señalan: "Dicha empresa, (EGIS Pangal S.A.) organizó a nuestras familias para realizar las gestiones necesarias para la obtención de nuestras viviendas. Pero al cabo de un tiempo, se nos informó que no se iban a construir nuestras viviendas, por problemas con el terreno y los propietarios. Dicha situación ha provocado un gran malestar y una sensación de estafa hacia nuestra familias, ya que EGIS Pangal S.A. fue incapaz, durante todo el proceso, de transparentar esta situación ante nosotros y ante las autoridades de vivienda y urbanismo, y que por ley tienen responsabilidades específicas en las distintas etapas de los proyectos de construcción y de adquisición de viviendas construidas, así como en la elaboración del plan de habilitación social (...) Lo que nos molesta y nos tiene decepcionados, es que el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en nuestra región, promovió como entidad de gestión inmobiliaria social a una empresa sin la más mínima rigurosidad y prolijidad para cumplir con las acciones, condiciones, compromisos y obligaciones que deben asumir por Ley. El SERVIU también tiene mucha responsabilidad, ya que es el responsable de la inspección técnica de las obras y paga honorarios a esta EGIS por sus servicios de acuerdo a los valores reglamentarios. No se salvaguardó velar por el correcto desarrollo del proyecto, en tener "aclarados" los antecedentes para emplazar el proyecto, el terreno respectivo, el anteproyecto, los permisos de edificación, la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces, los proyectos de arquitectura, ingeniería, loteo, y el seguimiento permanente de la obra (...) El daño moral y las consecuencias de este engaño a 250 familias de la comuna, no tiene precedentes, ya que muchas familias planificaron sus vidas en este proyecto, los tiempos invertidos en trámites y numerosas reuniones, el sueño de la casa propia se transformó en una pesadilla y una muy mala experiencia, muchos de los vecinos estafados no tienen opción de postular a otros proyectos, y otros deberán arrendar de por vida, sin duda, el costo social es más alto que el costo económico, y Estado de Chile, en vez de estar al servicio de la persona humana se han transformado en cómplice de una estafa colectiva. Ojalá, las autoridades de la Vivienda, resuelvan en el corto plazo este gran problema, y puedan rectificar esta gran negligencia realizada en nuestra ciudad, y sepan adherir a esta demanda ciudadana" (Aconcagua News, 2012). Respecto al desempeño de las EGIS como *agente ejecutor* y los efectos en la que, en nuestro términos, es la relación principal-agente multinivel, un profesional ligado al ámbito de la vivienda y el urbanismo señala en una columna de opinión: "Una serie de noticias aparecidas en los medios de prensa durante la semana pasada, denunciando graves irregularidades en las EGIS (entidades de gestión inmobiliaria social) han puesto una seria alarma sobre el modelo chileno de producción de vivienda social. Ante actos inescrupulosos de algunos, se pone en riesgo de desmoronamiento a una estructura de gran complejidad que se había logrado construir en bastante tiempo. Existe la posibilidad de que desaparezca la alianza público-privada que había agregado una gran riqueza de actores involucrados en los procesos de organización y gestión, así como el avance que había significado contar con subsidios a la localización de las viviendas sociales (...). Lo anterior nos hace

agente tiene un deber fiduciario porque se presupone que su servicio debe ser un buen servicio, esto es, eficiente, *responsive*, *accountable* y de alta calidad.

También el conocimiento obtenido sobre los atributos del diseño institucional del PRODESAL es útil para evaluar la calidad del diseño de programas de política pública existentes, es decir, en operación, en relación su capacidad para orientar hacia el cumplimiento a los *agentes ejecutores* que participan en su implementación. Sobre esto, específicamente, ya podemos indicar una proyección de esta investigación que se refiere a que sería necesario estudiar casos de la implementación de otros programas de política pública. En el enfoque de estos estudios no debería ser, por cierto, de tipo prescriptivo en el sentido de utilizar el listado de atributos de diseño como un parámetro de los que deberían incluir todos los programas, lo que supondría determinar la brecha entre los atributos *ideales* y los atributos reales que tiene un programa y desde ello concluir su nivel de calidad para promover el buen desempeño de los *agentes ejecutores*. Creemos que un camino productivo se refiere más bien a poner atención sobre todo en casos de implementación de programas en los que cuales los resultados no han sido satisfactorios desde el punto de vista del principal encargado del control del *agente ejecutor* y también desde la perspectiva de los ciudadanos como destinatarios de las prestaciones del programa que ejecuta ese agente. El primer paso del análisis debería ser analizar el diseño institucional del programa, caracterizando su funcionamiento en la lógica de su composición como relación principal-agente multinivel. El segundo paso debería ser caracterizar los dispositivos de diseño institucional destinados a controlar al *agente ejecutor* y el tercer paso sería identificar las condiciones bajo las cuales se produjo el mal desempeño del *agente ejecutor*.

Respecto a lo anterior, el foco de análisis, desde nuestro marco teórico, es analizar las decisiones tomadas por el *agente ejecutor* que lo orientaron hacia el no cumplimiento, examinando el efecto del diseño institucional del programa analizado en sus decisiones, con el

---

cuestionarnos el fin de realizar una alianza público-privada como la de las EGIS en el caso de las Viviendas Sociales. El sistema chileno de subsidio a la demanda ha adoptado sus mecanismos de la mano del mercado para poder aumentar ostensiblemente la cobertura. El subsidio a las familias para “acceder a un mercado” se basa en entender la vivienda como un “bien que se adquiere con el esfuerzo”, donde el papel del Estado es solucionar una falla de mercado. El papel de las EGIS es más complejo, en el sentido que trabajan como intermediarias proveyendo servicios de habilitación social y gestión de los proyectos. Cuando este espacio, como lo demuestra el aumento explosivo de empresas en tiempos de crisis, toma más valor como mercado protegido para los prestadores de servicios que para los beneficiarios, cabe cuestionarse el foco del modelo” (Valenzuela, 2009).

propósito de comprender de qué forma afectó su estructura de oportunidad. Se busca, por tanto, indagar cómo se configuran intereses e incentivos en torno a un equilibrio no cooperativo y además, determinar por qué el *agente ejecutor* no se orientó (considerando sobre todo los costes y beneficios implicados) hacia la ruta alternativa en el juego estratégico en el que está inmerso. En complemento, se puede analizar teóricamente las derivas posibles en las interacciones estratégicas si se introdujeran elementos ausentes en el diseño institucional de ese programa, por ejemplo, referidos a renovaciones contractuales condicionadas al desempeño, evaluación de la gestión en base a productos, incorporación de evaluaciones ex-ante, participación vinculante de los beneficiarios de los programas, entre otros.

El noveno aporte que, según juzgamos, realiza la tesis, fue identificar límites del diseño institucional del Programa PRODESAL. El diseño institucional analizado promueve el cumplimiento del *agente ejecutor* y además de los atributos específicos que tiene y que recién listamos, goza de atributos más generales como la viabilidad psicológica (las reglas logran tener fuerza motivacional para orientar al agente hacia el desempeño esperado) y además, dispone de lo que Goodin (2003) denomina, como antes ya indicamos, *sensibilidad a la complejidad motivacional*, por que la existencia de evaluaciones ex-dure, centrada en productos, vinculante, en la que además participan los ciudadanos como beneficiarios, al menos deja abierta la posibilidad de que en el trato con el *agente ejecutor* se promuevan sus motivaciones intrínsecas. No obstante los méritos indicados, el diseño institucional tiene limitaciones generadas por condiciones específicas que merman su capacidad para promover la eficiencia basada en el cumplimiento de compromisos. Una limitación se refiere, como hemos señalado, al poder discrecional que tiene el alcalde de la municipalidad (que es el representante legal de la entidad ejecutora encargada de implementar el Programa PRODESAL en la unidades operativas de la comuna en la cual opera como gobierno local) de ser quién en un última instancia decide si se renueva el contrato al *agente ejecutor*.

El problema se produce porque el alcalde puede utilizar esa atribución exclusiva con fines políticos, lo que tendría como consecuencias, primero, que él como principal actuaría en forma oportunista frente a su agente, quien internalizaría costos a pesar de haber cumplido sus compromisos contractuales, segundo, que el programa implementado y sobre todo los ciudadanos como beneficiarios, quedarían desprovistos de un agente que ha demostrado ser eficiente y tercero, que, producto de lo anterior, se podría producir desconfianza política e

institucional como un efecto perverso no esperado. La otra limitación se refiere a los efectos que el clientelismo político podría tener en la atribución de los ciudadanos de ejercer la *accountability* vertical social respecto al desempeño del *agente ejecutor*.

Ambas limitaciones son advertidas cuando se toma en cuenta la faceta de la política como parte del problema para la eficacia de las burocracias estatales en la implementación de políticas que generen bienestar en la ciudadanía. Esta es una discusión técnica y política que trasciende los límites de los estudios sobre *accountability*. Sin embargo, las vías que se pueden considerar para afrontar este problema como una carencia específica del diseño institucional del PRODESAL se refieren a acudir a la política como parte de la solución para activar elementos complementarios de diseño institucional de carácter preventivo, diseños que en el fondo se refieren a más y mejor *accountability*. Específicamente, en el caso de la discrecionalidad del alcalde una vía preventiva puede ser que la decisión última de la renovación contractual deje de ser una atribución exclusiva de él y que se incluya a otros implicados en la relación principal-agente multinivel para que estos también tengan, si es necesario, poder de veto. Estos *jugadores con veto* deberían ser, en el caso del Programa PRODESAL, el INDAP y los beneficiarios de la Unidad Operativa, al menos a través del Comité de Control Social. Estos últimos pueden vigilar que las decisiones de su principal, que es el político electo, no afecten sus intereses y para ello, además de utilizar los medios que provee la *accountability* vertical social, pueden, en complemento, utilizar la *accountability* vertical electoral, haciendo que el voto prospectivo y retrospectivo como forma de control sea más efectivo, justamente gracias a la información de calidad que han adquirido gracias a su participación en la operación de dispositivos de *accountability* vertical social.

En todo caso, el político electo podría ser más o menos sensible políticamente al juicio de esos beneficiarios ciudadanos según, como ya indicamos antes, su posicionamiento en el mercado político local, lo que puede incluir, por cierto, el hecho de mantener o no relaciones clientelares con los beneficiarios, que es a lo que nos referiremos luego cuando hablemos de la segunda limitación del diseño del Programa PRODESAL. Asumiendo las dificultades que supone aquello, una propuesta complementaria preventiva en torno a la primera limitación del diseño del PRODESAL puede ser que además de hacer partícipes de la decisión final de renovación contractual a los integrantes de la relación principal-agente multinivel, se incluya, ya sea como otro decisor o como fiscalizador de la decisión tomada, a integrantes de órganos



políticos que hagan funcionar la *accountability* horizontal de equilibrio, es decir, a quienes pueden activar frenos y contrapesos.

Aquellos que ejerzan esta facultad pueden ser, en el contexto de la política a nivel local, las instancias políticas institucionalizadas para fiscalizar a los gobiernos locales o municipales (que, por ejemplo, en el caso de México son los síndicos o regidores, en Brasil, los *vereadores* o ediles que integran la Cámara Municipal, en Colombia, los concejales que conforman el Concejo Distrital y en Chile, los concejales, que componen el Concejo Municipal<sup>284</sup>). De todas formas, es necesario advertir que esta vía de solución también podría verse afectada por la política como parte del problema si en esa instancia política de control existe una mayoría política de la misma tendencia del político electo o bien, si existen colusiones, corrupción y otras prácticas. En ambos casos podría ocurrir que la instancia autónoma de control más bien ratifique decisiones aunque sean inapropiadas.

Sobre la limitación del clientelismo político, afrontarla es más complejo porque el mecanismo que la activa opera estrictamente fuera del ámbito que puede modificar el diseño institucional de un programa. En relación a la primera limitación, la discrecionalidad como señalamos, podría afrontarse desde el diseño institucional al modificar las reglas sobre quién toma las decisiones. En torno al clientelismo, tal como planteamos cuando analizamos en detalle por qué puede constituir una limitación, opera gracias al poder del político electo para ejercer coerción sobre los ciudadanos afectando su conjunto de oportunidad de tal forma que, puestos a elegir entre castigar a un *agente ejecutor* que no tuvo un buen desempeño y mantener la relación clientelar con el político electo, opten por lo segundo. Esto no es posible de modificar desde el diseño institucional de un programa, pero al igual que en el caso anterior, puede ser de utilidad la *accountability* vertical social en conjunto con la *accountability* diagonal, gracias a la cual los ciudadanos afectados puedan denunciar la situación que les perjudica, buscando alianzas con actores locales como fundaciones, ONG's, observatorios ciudadanos, la prensa local, entre otros.

Incluir a la política como parte del problema y como parte de la solución es relevante porque además de otorgar claves para buscar soluciones específicas a las limitaciones del diseño institucional que busca promover la *accountability* en la implementación de programas

---

<sup>284</sup> Sobre dispositivos de *accountability* horizontal de equilibrio a nivel local en América Latina, ver Hernández y Arciniegas (2011).

de política pública, da cuenta de un requisito fundamental que es necesario no perder de vista en los análisis que se realizan a través de la teoría de la elección racional, que, por cierto, incluyen los análisis sobre diseño institucional que utilizan la teoría principal-agente.

Este requisito se refiere a que es primordial considerar a los individuos que son analizados en torno a sus interacciones estratégicas, como situados históricamente (Aguiar, 2007, 2013; Aguiar, De Francisco y Noguera, 2009). Esto quiere decir que la lógica de la situación en la que se insertan, que es configurada, como señalamos, por redes sociales y reglas formales específicas del diseño institucional de un programa de política pública, además está anidada en otros elementos situacionales como, por ejemplo, las condiciones materiales de vida y/o las relaciones de clase que configuran relaciones de poder y además, la existencia de otras instituciones (reglas formales) que regulan esferas políticas y económicas, algunas de ellas creadas intencionalmente y otras que son producto de procesos evolutivos derivados de cadenas de transiciones macro-micro-macro que se articulan en el tiempo y en las que las consecuencias no intencionadas de acciones intencionales son frecuentes.

Poner atención a ese contexto más mediato de las interacciones estratégicas, permiten aportar mayor inteligibilidad a los mecanismos situacionales (macro-micro) y a los mecanismos transformacionales (micro-macro) vinculados al análisis del diseño institucional en ámbitos específicos como la creación de diseños nuevos, el rediseño institucional en organizaciones existentes, los efectos de los diseños institucionales, el cambio institucional, entre otros. También ese tipo de análisis es de relevancia para dar luces sobre los contextos concretos en que los se diseñan o rediseñan instituciones, con el fin de evitar replicar los mismos diseños en diferentes contextos, que ofrecen condiciones diferenciadas relacionadas, por ejemplo, a la factibilidad económica y a la viabilidad política de los diseños.

Además, el análisis contextual es útil para comprender el tipo de diseños institucionales que predominan en un momento y lugar determinado. Por ejemplo, en el caso de Chile, el análisis crítico que realizamos sobre la evolución de las políticas públicas en el marco de fases de economía política, no sólo nos permite disponer de antecedentes valiosos para comprender las características generales del Programa PRODESAL como un programa de desarrollo social (focalización, enfoque territorial, enfoque de derechos, enfoque productivo con inversión social, etc.), si no además hace posible comprender por qué, por ejemplo, los diseños sobre participación ciudadana y sobre *accountability* vertical social o

control democrático, son, en general, tan limitados en su alcance, dado que ambos llegan, en casi todos los casos, al nivel informativo.

Situar la naturaleza actual de esos diseños en el marco de un deriva histórica en la que, como señalamos, el proceso de transición a la democracia determinó las orientaciones económicas y políticas a partir de las creencias, intereses y oportunidades, fundamentalmente de élites de *technopols* (es decir, de intelectuales con influencia y reconocimiento técnico y político y que además, en muchos casos, han ejercido cargos públicos), nos permite vislumbrar las posibilidades (sobre todo la velocidad) para mejorar diseños institucionales que promuevan no sólo la eficacia de las políticas públicas, si no también más y mejor ciudadanía en el marco de una democracia que ha sido concebida como anclada en una gobernabilidad en base a la estabilidad de instituciones políticas y económicas (Walker, 2009a, 2009b) y de un modelo económico neoliberal.

Un aspecto que ponemos en valor para indicar un último aporte que, creemos, realizamos en esta tesis, se refiere al enfoque teórico y metodológico utilizado. La mayoría de las contribuciones que señalamos son, en concordancia con el objetivo general de la tesis sobre el cual luego hablaremos, de carácter teórico y el aporte empírico referido a las bondades del diseño institucional del Programa PRODESAL también fue analizado desde la perspectiva teórica asumida en esta tesis. Consideramos que estos aportes teóricos fueron posibles gracias al poder explicativo de esa perspectiva, basada particularmente en la sociología analítica, que antes ya caracterizamos y desde la cual es posible articular de forma coherente teorías particulares con métodos específicos de análisis.

A partir de esta perspectiva, por tanto, el aporte específico que destacamos es un método para estudiar temáticas vinculadas al diseño institucional para promover la *accountability* y otras temáticas relacionadas al diseño institucional en políticas públicas desde una perspectiva microsociológica. Se trata de una secuencia teórico-metodológica que incluye elaborar un modelo teórico genérico para explicar un fenómeno, modelo que es descrito y explicado en sus elementos y relaciones constitutivas a partir de mecanismos causales intencionales específicos (preferentemente mecanismos situacionales) y desde modelos de teoría de juegos a partir de los cuales se formulan hipótesis contrastables. Luego, se realiza un análisis de caso explicativo para testar las hipótesis enunciadas.

A continuación, en relación al caso, se focaliza el análisis en la interacción estratégica de actores situados en un sistema de acción social o sistema de interacción, respecto al cual se analiza cómo sus dinámicas son orientadas por reglas del juego formales. Para obtener y analizar la evidencia empírica se utiliza un enfoque cualitativo, usando, para acceder a los datos, entrevistas y documentos y los datos disponibles son analizados a través de análisis de contenido. Luego, se realiza un análisis teórico según la lógica propuesta por las narrativas analíticas, lo que implica en torno a un caso situado temporalmente, analizar una secuencia de hechos, en torno a los cuales se identifican los actores implicados, sus deseos, preferencias, creencias, la información que tienen, la evaluación de sus alternativas de acción y, como señalamos, las reglas del juego que constriñen sus decisiones y acciones.

Como producto de las interacciones estratégicas se identifica y analiza el equilibrio efectivamente generado y en complemento, se examinan posibles rutas alternativas fuera del equilibrio, es decir, elecciones que no produjeron en los hechos, gracias a lo cual se pueden explicar por qué los actores tomaron determinadas opciones. Finalmente y producto de lo anterior, se identifican elementos distintivos del diseño institucional estudiado, explicando por qué orientan a los actores en un sentido determinado y también se identifican las limitaciones del diseño examinado.

Como segunda parte de la mirada retrospectiva de carácter evaluativo que forma parte de las conclusiones de la tesis, nos referiremos brevemente a los resultados obtenidos. Al respecto, bastante ya se trasluce desde la enunciación de los aportes realizados. Lo que podemos agregar tiene sentido al visitar los objetivos planteados para esta tesis. Dado el problema planteado y más claramente, considerando el objeto de estudio relacionado a explicar un fenómeno determinado considerando el conocimiento disponible sobre él, la tesis tuvo un carácter sustancialmente teórico, dado que su objetivo general fue formular, a partir de un marco teórico que sistematice e integre contenidos sobre *accountability* y diseño institucional, modelos teóricos que aporten microfundamentos para explicar por qué dispositivos de *accountability* vertical interna y social promueven el cumplimiento de *agentes ejecutores* en la implementación de programas de política pública.

Para lograr este objetivo avanzamos secuencialmente hacia la consecución de objetivos específicos relacionados a analizar teóricamente la relación principal-agente entre políticos electos, burócratas designados y ciudadanos; caracterizar las vías propuestas desde la teoría

social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes; analizar teóricamente las limitaciones de las vías propuestas desde la teoría social para promover el cumplimiento de quienes, desde la teoría principal-agente, son considerados agentes; analizar teóricamente la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel; ilustrar, a partir de la evidencia empírica que aporta un caso estudiado, cómo opera de forma eficaz la rendición de cuentas del *agente ejecutor* situada en el nivel exigitivo y que considera la *accountability* vertical interna y la social como una vía para promover el cumplimiento del *agente ejecutor* en una relación principal-agente multinivel, producto de lo cual además, se buscaría identificar los atributos del diseño institucional que orienta hacia el cumplimiento al *agente ejecutor* y, por último; analizar las limitaciones del diseño institucional de *accountability* vertical interna y social del programa analizado en torno a su eficacia para promover el cumplimiento del *agente ejecutor*.

Entonces, como adelantamos, considerando los aportes declarados, podemos señalar que a nuestro juicio se lograron los objetivos de la tesis, lo que a su vez, a nuestro parecer, hizo posible que realicemos un aporte de conocimiento, teórica y metodológicamente fundado, orientado a disponer de insumos para el diseño institucional de dispositivos de *accountability* vertical interna y social con miras a promover el cumplimiento de *agentes ejecutores*.

En todo caso, nuestra modesta aspiración es sólo aportar una pieza más que se articule de buena manera en el andamiaje de conocimiento sobre diseño institucional para la *accountability* y desde esa perspectiva, esta tesis es parte de un proceso continuo de generación de conocimiento que debe ser original, es decir, que aporte novedad, y que además requiere ser originario, en el sentido de vincularse a un origen, a ser parte de un linaje o una saga de conocimiento validado, compartido y acumulado. Reflexionar sobre este tránsito en la generación de conocimiento, nos da pie para referirnos, a continuación, a algunas proyecciones del estudio realizado, esto es, en torno a cuáles temáticas se puede profundizar o complementar el conocimiento producido en este tesis.

En primer lugar, como ya señalamos cuando comentamos los aportes de la tesis, es necesario estudiar casos de implementación de otros programas de política pública vistos como relación principal-agente multinivel y en los cuales la gestión del *agente ejecutor* no fue

exitosa. Como apuntamos, para comprender más sobre los complejos procesos de diseño institucional para la *accountability*, lo que interesa revisar es cuáles fueron las condiciones bajo las cuales el *agente ejecutor* se orientó hacia la no cooperación, diseccionando el proceso ocurrido en torno a la racionalidad estratégica constreñida por un diseño institucional específico. Un ejemplo de una ejecución deficiente de un *agente ejecutor* es la antes comentada implementación del Programa de Asistencia Técnica y Social (PATS) de parte de las EGIS contratadas por el Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en Chile (ver nota a pie de página 281). En torno a la prestación del servicio de asistencia técnica se configura una relación principal-agente multinivel en la cual los integrantes de los comités de vivienda son el primer principal y además, son los receptores de un beneficio de la política social de vivienda. El SERVIU constituye la organización burocrática estatal que delega la tarea de ofrecer la asistencia técnica a las EGIS, que es el *agente ejecutor* cuyo desempeño es controlado por un *principal gerente* del SERVIU.

En torno al estudio de una implementación fallida de una EGIS puede plantearse la interrogante general ¿por qué una EGIS defraudó al SERVIU y a los integrantes de los comités de vivienda con quienes se relaciona directamente en la entrega de asistencia técnica? Para avanzar en la búsqueda de respuestas pueden formularse interrogantes específicas como ¿de qué forma operó el sistema de acción social o sistema de interacción integrado por el *principal gerente* del SERVIU y la EGIS como *agente ejecutor*?, ¿cuáles fueron las reglas formales en base a las cuales el *principal gerente* del SERVIU controló a la EGIS como *agente ejecutor*?, ¿cuál(es) tipo(s) de *accountability* está(n) contemplada(s) en el diseño institucional del Programa de Asistencia Técnica y Social (PATS) en el que participan las EGIS?, ¿qué tipo de motivaciones tiene el principal y el agentes implicado? es decir, siguiendo la fructífera distinción trazada por Le Grand (2003), ¿estamos ante la presencia de *caballeros* o *pícaros*?

Desde el conocimiento contextual sobre el diseño institucional del (PATS) podemos señalar, como elementos relevantes para nuestro análisis que: en el PATS sólo se incorpora la *accountability* vertical interna (que es la habitual forma de control de los *agentes ejecutores* en los programas de política pública); los integrantes de los comités de vivienda no tienen un rol formal de control vinculante asignado desde el PATS, por lo tanto, no existe *accountability* vertical social, y; el tipo de contrato de trabajo de la EGIS no es multiperíodo porque se la

contrata para entregar una prestación completa (y, dada la naturaleza del servicio ofrecido), por una sola vez a un comité de vivienda, por lo cual no existe la renovación contractual como incentivo al desempeño.

Además, el *principal gerente* del SERVIU tiene una tarea multiportafolio, es decir, monitorear a EGIS como *agentes ejecutores* es una entre varias de sus funciones asignadas a su cargo. En el caso de la implementación del PRODESAL, el *principal gerente* tuvo a su favor un diseño institucional que le permitió controlar eficazmente al que formalmente es su *agente ejecutor* y esto fue determinante en la forma en que funcionó la interacción estratégica en el sistema de acción social que integró junto a su *agente ejecutor*. Además de las herramientas específicas provistas desde el diseño institucional del PRODESAL al *principal gerente* para su labor de control, de forma más general ese diseño se configura en torno a un complejo andamiaje de dispositivos de supervisión gatillados desde incentivos, desde el cual, como vimos al revisar los atributos del diseño del programa, se conforma un sistema de observación y cumplimiento multilateral que refuerza el utillaje de supervisión al que puede echar mano el *principal gerente*. Todos estos elementos nos otorgan pistas desde las cuales se pueden formular hipótesis para analizar un caso de implementación como el del PATS.

Otro tema que nos parece relevante es estudiar casos de implementación de programas de política pública en los cuales la tarea del *agente ejecutor* no es uniportafolio, como en el caso que nosotros estudiamos, sino multiportafolio, lo que quiere decir que el agente está encargado de varias tareas, expresadas habitualmente en la ejecución de varios programas, en la implementación de un mismo programa con distintos destinatarios (grupos, organizaciones, comunidades), en la implementación en equipos, cuando son varios los *agentes ejecutores* encargados de varias tareas. En estos casos aumenta la complejidad del proceso de implementación y en consecuencia, se incrementa la complejidad de la información necesaria de procesar para controlar al *agente ejecutor*.

Es relevante analizar casos de este tipo para sacar lecciones sobre las implicaciones de las delegaciones y controles multiportafolio, especialmente sobre las dificultades encontradas por los principales en la relación principal-agente multinivel para lograr tener la “claridad de la responsabilidad” (debido a los posibles solapamientos entre funciones, tareas, niveles de esfuerzo desplegado, resultados logrados, atribución de responsabilidades y aplicación de incentivos) y sobre el papel de las tecnologías institucionales utilizadas para inducir al último

agente hacia el cumplimiento y para impulsar la eficiencia global en la implementación de los programas de política pública.

En un sentido similar, estimamos que para avanzar hacia la generación de conocimiento orientado a “abrir la caja negra” de la burocracia y para hacerla analíticamente más traslúcida, es necesario observar, parafraseando a Elster, cómo funcionan en su interior las tuercas y tornillos, para lo cual se requiere analizar casos en los cuales el entramado organizacional de la implementación de programas de política pública no se exprese en relaciones principal-agente que funcionan desde el principio de singularidad, según el cual existe una clara jerarquía de mando en cuyo seno un principal delega en un agente y ese agente es responsable exclusivamente ante él, tal como ocurrió en nuestro estudio de caso, sino que operen delegaciones y subordinaciones multidireccionales.

Antes propusimos que las limitaciones del Programa PRODESAL pueden afrontarse a través de la activación concatenada de diversas formas de *accountability*, no obstante, estos efectos combinados han sido poco explorados en la literatura especializada. En este marco sugerimos que otro tema de interés para ser estudiado en futuras investigaciones es el análisis teórico y/o empírico sobre los complementos entre dispositivos de un mismo tipo de *accountability* y entre esos dispositivos y los disponibles desde otras variedades de *accountability*. Si producto de esta tesis ya tenemos evidencia del efecto sinérgico de una rendición de cuentas vinculante o exigitiva que se despliega en base a un mix de *accountability* vertical interna y *accountability* vertical social, sería interesante explorar cómo este dispositivo, a su vez, se adiciona con la revocatoria de mandato, que es otro dispositivo de *accountability* vertical social y además, con el voto como un instrumento de *accountability* electoral.

Sobre esto, en principio podemos señalar que un político electo puede tener aún más incentivos para lograr que las relaciones principal-agente que implementan programas de política y que están bajo su responsabilidad política sean eficientes, si los ciudadanos tienen, gracias a su implicación en el control de *agentes ejecutores*, información de primera mano sobre la calidad del proceso y resultados logrados y según esto, pueden tener motivos para sancionar al político electo, es decir, a su agente, a través del voto retrospectivo o a través de la derogación del cargo. Los compromisos ex-ante del político electo serán creíbles y su nivel de esfuerzo, en consecuencia, será alto si tiene creencias de que las sanciones que podría sufrir



son creíbles. La complementariedad, entonces, parece ser una veta atractiva de explotar en la búsqueda de más conocimiento aplicable a diseños institucionales de *accountability* que fomenten la representación política y que ayuden a resguardar los intereses de los ciudadanos. El punto de vista es aquí es generar innovaciones de diseño institucional concibiendo las diversas formas de *accountability* activadas desde sus dispositivos eslabonados, lo que supone una adecuada conexión entre los dispositivos y un buen funcionamiento de cada uno de ellos.

Otro tema vinculado al diseño institucional de *accountability* se refiere a la exploración de los efectos que puede generar en determinados actores su implicación la activación de dispositivos de *accountability*, cuando estos efectos son subproductos de actividades realizadas para otros fines. Estos subproductos pueden ser la consecuencia no esperada de acciones intencionales o bien puede buscarse su producción de forma intencionada a partir de diseños institucionales que especifiquen cómo, desde actividades orientadas a un fin, se busca además producir determinados subproductos que se consideran valiosos. Un foco de análisis interesante es estudiar la posibilidad de crear subproductos deseables para fortalecer a la ciudadanía a través de actividades incluidas en el diseño de dispositivos de *accountability* vertical social. Los subproductos pueden referirse, por ejemplo, al fomento del empoderamiento, del capital social y de la capacidad para emprender acciones colectivas.

Sobre el capital social, por ejemplo, Coleman (2001) distingue una propiedad de la estructura social que produce capital social llamada *organización social apropiable o adaptabilidad de la organización social*: la confianza y reciprocidad disponible en una organización en la que sus integrantes han aprendido a cooperar puede utilizarse para otro fin. Es decir, los contenidos de las relaciones sociales sirven como base organizativa, por ejemplo, el capital social que surge y se reproduce como subproducto de las actividades en una organización cultural o religiosa puede favorecer que sus integrantes emprendan otras actividades, por ejemplo, para gestionar recursos naturales de uso común. En este mismo sentido, la participación de ciudadanos en las actividades de organizaciones como el comité de control social del PRODESAL, que es un dispositivo de *accountability* vertical social, pueden generar como subproducto confianza y obligaciones de reciprocidad que pueden constituirse en una base para la cooperación en otras actividades que emprendan los ciudadanos que pueden ser, por ejemplo, de carácter político y orientadas a la búsqueda de alianzas con otros actores individuales o corporativos para generar y fortalecer un capital social de escalera,

gracias al cual puedan activar una *accountability* diagonal destinada a controlar a políticos y burócratas.

Otro tema de investigación interesante se relaciona justamente a la formación de subproductos desde el diseño institucional de dispositivos específicos de *accountability* vertical social y específicamente se refiere a explorar el potencial que tienen los procesos de deliberación cuando los ciudadanos se hacen presentes en el *foro*. Aquí surgen varias interrogantes cuyas respuestas, en algunos casos, son una cuestión empírica, por ejemplo, ¿existen dispositivos de *accountability* vertical social que contemplen intencionadamente en su diseño espacios de deliberación en los cuales estén implicados los ciudadanos?, ¿existen dispositivos de *accountability* vertical social en cuyo funcionamiento, se produzca, aunque no estuviera previsto, procesos de deliberación en los cuales estén implicados los ciudadanos? y en cualquier caso, si los ciudadanos participaron en proceso de deliberación, desde la lógica de los subproductos ¿qué efecto tuvo ello?

Otras interrogantes en torno a la deliberación, ahora situada en los procesos de *accountability* vertical social y vertical interna en una relación principal-agente multinivel pueden ser, la planificación y evaluación centrada en productos ¿promueve o limita la deliberación?, la *accountability* vertical social que alcanza el nivel exigitivo ¿fomenta la deliberación para justificar, tomar decisiones, compartir información, elaborar argumentos, establecer compromisos, transformar creencias y preferencias y dictaminar? Si la relación principal-agente multinivel está permeada por clientelismo político ¿de qué forma ello genera *patologías* en la deliberación?

En la literatura sobre *accountability* se ha reflexionado sobre su relación con la deliberación. Esto, por cierto es muy interesante, entre otras razones, por la substancia normativa que tiene respecto a las tensiones entre democracia representativa, democracia deliberativa y democracia directa o en relación a la noción de ciudadanía (republicana o liberal) que está implícita en los diseños institucionales que buscan el ejercicio de la *accountability* vertical electoral y social. No obstante, en torno al vínculo entre *accountability* y deliberación, los análisis, o bien se posicionan en un nivel general (Monsiváis, 2014) o bien lo hacen desde la perspectiva de la relación específica entre deliberación y *accountability* vertical electoral y entre deliberación y *accountability* vertical social, ambas en la coordenada de la relación de agencia ciudadano-político electo (García, 2009; Michels, 2011; Monsiváis,

2006a, 2006b; Setälä y Schiller, 2009). En mucho menor medida se ha revisado la relación entre deliberación y *accountability* vertical social cuando el control ciudadano se direcciona hacia la burocracia, pero este tipo de análisis se focaliza en la burocracia en general (por ejemplo, en Fung, 2003, 2004; Fung y Wright, 2003b) y no en el control de los agentes específicos que la integran.

Con esto último concluimos la reflexión prospectiva en torno a nuestra tesis, reflexión orientada a enunciar algunos temas cuyo estudio permitiría avanzar en la producción de conocimiento sobre la *accountability* en la implementación de programas de política pública. Con una orientación fundamentalmente teórica, en esta tesis buscamos obtener algunos frutos para profundizar lo que actualmente sabemos sobre diseños institucionales para la promover la *accountability*. Para ello, teniendo como ancla la sociología, nos nutrimos también del conocimiento sobre el tema disponible desde otras disciplinas de las ciencias sociales. El aire de familia que encontramos en los esfuerzos de distintos científicos sociales que han realizado aportes muy valiosos de los cuales nos servimos, fue, parafraseando a Albert Hirschman, *el arte de traspasar fronteras*. Esta fue la inspiración que guió nuestro trabajo en esta tesis y nuestra preocupación especial por la *accountability* obedece, al decir de Hirschman, a una *obstinación por la esperanza* de buscar caminos, vías para desarrollar más y mejor Estado, profundizar la democracia y fortalecer a la ciudadanía.

## Bibliografía.

- Abell, P. (2007). "Narratives, Bayesian Narratives and Narrative Actions", *Sociologica*, 3: 1-21.
- Abreu, D., Gul, F. (2000). "Bargaining and Reputation", *Econometrica*, 68 (1): 85-117.
- Aconcagua News (2012). "LOS ANDES: Comités denuncian a Egis pangal S.A por no cumplir compromisos y se sienten estafados", <http://www.aconcaguaNews.cl/portal/comites-denuncian-a-egis-pangal-s-a-por-no-cumplir-compromisos-y-se-sienten-estafados/> Fecha de consulta: enero de 2014.
- Acosta, F. (2002). "La creación multitudinaria de lo político", en A. Fernández (Comp.), *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Adelantado, J., Noguera, J. y Rambla, X, (2000). "El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales", en J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria-Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- Adserà, A., Boix, C., Payne, M. (2000). "Are You Being Served?: Political Accountability and Quality of Government", Working Paper # 438. Research Department Working Paper Series. Washington D.C. Inter-American Development Bank.
- Aguiar, F. (1991). "La lógica de la cooperación", en F. Aguiar (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- \_\_\_ (1993). "Confianza y racionalidad", en E. L. Espinoza y J. Rodríguez (Eds.), *Problemas de teoría social contemporánea*. Madrid: CIS.
- \_\_\_ (2004). "Teoría de la decisión e incertidumbre: modelos normativos y descriptivos", *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 8: 139-160.
- \_\_\_ (2005). "¿Un Adam Smith republicano?", en M. Bertomeu, A. Domènech, A. De Francisco (Comps.), *Republicanismo y Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- \_\_\_ (2007). "La teoría de la elección racional: dos logros y cuatro pérdidas", en M. Pérez, T. González y T. Montagut (Comps.), *Escritos sociológicos. En Homenaje a Salvador Giner*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2008). "Libertad, justicia y teoría de juegos", en F. Aguiar, J. Barragán y N. Lara (Coords.), *Economía, Sociedad y Teoría de Juegos*. Madrid: McGraw-Hill.
- \_\_\_ (2013). "Análisis institucional y decisiones imparciales", en X. Arias y G. Caballero (Eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Aguiar, F. De Francisco, A., Noguera, J. (2009). "Por un giro analítico en sociología", *Revista Internacional de Sociología*, 67 (2): 437-456.
- Aguiar, F., Navarro, C. (2000). "Democracia y participación ciudadana en los municipios: ¿Un mercado político de trastos?", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 91: 89-111.
- Aguiar, F., Navarro, C., et al. (2000). *Las entidades sin fines de lucro en Andalucía: proyecto de operación censal*. Andalucía: Instituto de Estadística de Andalucía.
- Aguilar, L. (1992). "Estudio introductorio", en L. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.

- Aguirre, F., Molina, I. (2004). *Estudio de sistematización del Programa ProRural en Chile*. Santiago de Chile: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- Akerlof, G. (1970). "The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism", *Quarterly Journal of Economics*, 84: 488-500.
- Alburquerque, F. (1997). *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*. Cuadernos del ILPES 43. Santiago de Chile: ILPES.
- Allen, F. (1984). "Reputation and Product Quality", *RAND Journal of Economics*, 15 (3): 311-327.
- Allen, D., Lueck, D. (2005). "Agricultural Contracts", en C. Menard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Alexandrova, A. (2009). "When analytic narratives explain", *Journal of Philosophy of History*, 3 (1): 1-24.
- Alston, L., Eggertsson, T., North, D. (1998). "Reforming theories of reform", en L. Alston, T. Eggertsson y D. North (Eds.), *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alt, J., Alesina, A. (2001). "Economía Política: una visión general", en R. Goodin y H-D. Klingemann (Ed.), *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Altman, D., Luna, J. P. (2007). "Desafección cívica, polarización ideológica y calidad de la democracia: una introducción al Anuario Político de América Latina", *Revista de Ciencia Política*, 27, N° Especial: 3-28.
- Anastasia, F. (2000). "Responsabilización por el control Parlamentario", en Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Anderhub, V., Gaetcher, S., Koningstein (2002). "Efficient contracting and fair play in a simple principal agent experiment", *Experimental Economics*, 5 (1): 5-27.
- Andersson, Shikaro, A. (2008). "Are Individuals' Reputations Related to Their History of Behavior?", *Journal of Personality and Social Psychology*, 94 (2): 320-333.
- Angel, D. (1991). "High-technology Agglomeration and the Labor Market: The Case of Silicon Valley", *Environment and Planning*, 23: 1501-1516.
- Angell, A., Grahon, C. (1995). "Can Social Sector Reform Make Adjustment Sustainable and Equitable? Lessons from Chile and Venezuela", *Journal of Latin American Studies*, 27: 189-219.
- Anheier, H., Kendall, J. (2002). "Interpersonal trust and voluntary associations: examining three approaches", *British Journal of Sociology*, 53 (3): 343-362.
- Aoki, M. (1988). *Information, incentives, and bargaining in the Japanese economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1990). *La estructura de la economía japonesa*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2000). "Community Norms and Embeddedness: A Game-Theoretic Approach", en M. Aoki y Y. Hayami (Eds.), *Communities and Markets in Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_ (2001). *Toward a Comparative Institutional Analysis*. Cambridge Massachusetts: The MIT Press.

- \_\_\_ (2007). “Linking Economic and Social-Exchange Games: From the Community Norm to CSR”. *SIEPR Discussion Paper* N° 07-18. Stanford: Stanford Institute for Economic Policy Research. Stanford University.
- \_\_\_ (2010). ““Individual” Social Capital, “Social” Networks, and Their Linkages to Economic Game”. *Annual World Conference on Development Economics*. Washington D.C: World Bank.
- Arellano, D. (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México,” *Revista del CLAD*, 23.
- \_\_\_ (2008). “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las “fallas de transparencia”, *Revista del CLAD*, 40.
- Arellano, D., Cabrero, E. (2005). “La Nueva Gestión Pública y su teoría de la organización: ¿son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional público”, *Gestión y Política Pública*, 14 (3): 599-618.
- Arellano, D., Alamilla, M., Campos, A. (2004). “¿Sólo innovación gerencial? La nueva gestión pública, cuasi-mercados y esquema principal-agente.” Documento de trabajo N°156 del CIDE.
- \_\_\_ (2006). “¿Reforma organizacional de gobierno por diseño genérico? El Nuevo Institucionalismo Económico en acción: el caso del Modelo Integral de Desempeño de los Organismos Internos de Control en México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 36: 31-65.
- Arellano, J. (1988). *Políticas sociales y desarrollo. Chile 1924-1984*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- \_\_\_ (1996). “Fiscal policy and social development”, en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile’s transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- \_\_\_ (2012). *Veinte años de políticas sociales Chile 1990-2009. Equidad con crecimiento sostenible*. Santiago de Chile. CIEPLAN.
- Arenas, A., Bertranou, F. (1997), “Learning from Social Security reforms: Two Different Cases, Chile and Argentina”, *World Development*, 25 (3): 329-348.
- Arévalo, J., Ojeda, J. (2004). “Riesgo moral y contratos: cierta evidencia experimental”, *Revista de Economía Institucional*, 6 (10): 47-69.
- Arias, L. M. (2011). “Analytic Narratives: The Method”, en B. Badie, D. Berg y L. Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Aristóteles (2004). *Ética a Nicómaco*. Madrid: Alianza Editorial.
- Arnold, D. (2002). “¿Pueden unos pocos ciudadanos atentos a la política controlar a sus representantes electos?”, *Zona Abierta*, 100/101: 73-98.
- Arnott, R., Stiglitz, J. (1988). “Randomization with Asymmetric Information”, *The RAND Journal of Economics*, 19 (3): 344-362.
- \_\_\_ (1991). “Moral Hazard and Nonmarket Institutions: Dysfunctional Crowding Out for Peer Monitoring?”, *The American Economic Review*, 81 (1): 179-190.
- Arrow, K. (1974). *The Limits of Organization*. New York: W.W. Norton.
- \_\_\_ (1985). “The Economics of Agency”, en J. Pratt y R. Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- \_\_\_ (2000). “Observations on Social capital”, en P. Dasgupta y I. Serageldin (Eds.), *Social Capital: A multifaceted perspective*. Washington D.C.: World Bank.

- Aslanian, S. (2006). "Social capital, "trust" and the role of networks in Julfan trade: informal and semi-formal institutions at work", *Journal of Global History*, 1 (3): 383-402.
- Auyero, J. (1997). *¿Favores por votos?* Buenos Aires: Losada.
- \_\_\_ (2002). "Clientelismo político en Argentina: doble vida y negación colectiva", *Perfiles Latinoamericanos*, 20: 33-52.
- Avritzer, L. (2006). "Democracia local y política deliberativa en Brasil", en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Axelrod, R. (1986). "An Evolutionary Approach to Norms", *American Political Science Review*, 80 (4): 1095-1111.
- \_\_\_ (1996). *La evolución de la cooperación*. El dilema del prisionero y la teoría de juegos. Madrid: Alianza Editorial.
- Aya, R. (1997). "Explicar la violencia revolucionaria después de Tucídides: una polémica metodológica", *Zona Abierta*, 80/81: 7-31.
- Ayala, J. (2005). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Azariadis, C. (1987). "Implicit Contracts", en J. Eatwell, M. Murray y P. Newman (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillan.
- Azfar, O. (2007). "Disrupting Corruption", en A. Shah (Ed.), *Performance Accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank.
- Bacharach, M., Gambetta, D. (2001a). "Trust in Signs", en K. Cook (Ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2001b). "Trust a Type Identification", en C. Castelfranchi, Y. Tao (Eds.), *Trust and Deception in Virtual Societies*. Dordrecht: Kluwer Academia.
- Bachmann, R. (2003). "Trust and power as means of coordinating the internal relations of the organization: a conceptual framework", en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Baer, W., Maloney, W. (1997). "Neoliberalism and Income Distribution in Latin America", *World Development*, 25 (3): 311-327.
- Báez, J. (2007). *Investigación cualitativa*. Madrid: ESIC Editorial.
- Bajari, P., Hortagsu, A. (2004). "Economic Insights from Internet Auctions", *Journal of Economic Literature*, 42 (2): 457-486.
- Baker, W. (1992). The network organization in theory and practice, en N. Nohria y R. Eccles, (Eds.), *Networks and Organizations*. Cambridge: Harvard Business School Press.
- Baliga, S. (1999). "Monitoring and Collusion with "soft Information", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (2): 434-440.
- Banfield, E. (1958). *The Moral Basis of a Backward Society*. Glencoe, IL: The Free Press.
- Banks, J.S. (1995). "The Designs of Institutions: An Agency Theory Perspective", en D.L. Weimer (comp.), *Institutional Design*. Dordrecht: Kluwer.
- Baño, R. (1985). *Lo social y lo político, un dilema clave del movimiento popular*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Barbera, F. (2004). *Meccanismi Sociali. Elemento di sociologia analítica*. Bologna: Il Mulino.

- \_\_\_ (2005). "Social networks, collective action and public policy: the embeddedness idea reconsidered", en S. M. Koniordos (Ed.), *Networks, Trust and Social Capital. Theoretical and Empirical Investigations from Europe*. Aldershot: Ashgate.
- \_\_\_ (2010). "¿Ha nacido una estrella? Los autores, principios y objetivos de la sociología analítica", en J. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Bardhan, P. (1993). "Analytics of the Institutions of Informal Cooperation in Rural Development", *World Development*, 21 (4): 633-639.
- \_\_\_ (1997). "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature*, 35 (3): 1320-1346.
- \_\_\_ (2001). "Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres", *Instituciones y Desarrollo*, 10: 73-102.
- \_\_\_ (2002). "Conflictos distributivos, acción colectiva y economía institucional", en G. Meier y J. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. México D.F.: Banco Mundial-AlfaOmega Grupo Editor.
- Bardin, L. (1986). *Análisis de contenido*. Madrid: Akal.
- Barkow, J., Cosmides, L. Tooby, J. (1992). *The Adaptive Mind: Evolutionary Psychology and the Generation of Culture*. New York: Oxford University Press.
- Barrera, D. (2005). Trust in Embedded Settings. Doctoral dissertation. Utrecht University
- \_\_\_ (2008). "The Social Mechanisms of Trust", *Sociologica*, 2: 1-32.
- Barrera, D., van de Bunt, G. (2009). "Learning to Trust: Networks Effects Through Time", *European Sociological Review*, 25 (6): 709-721.
- Barros, R. (2004). *Constitutionalism and Dictatorship. Pinochet, the Junta and the 1980 Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Barry, B. (1974). *Los sociólogos, los economistas y la democracia*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Bates, R. (2011). "Analytic Narratives: Applications", en B. Badie, D. Berg y L. Morlino (Eds.), *International Encyclopedia of Political Science*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Bates, R., Greif, A., Levi, M. Rosenthal, J-L., Weingast, B. (1998). *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2000a). "The Analytic Narrative Project", *American Political Science Review*, 94 (3): 696-702.
- \_\_\_ (2000b). "Analytic Narrative Revisited", *Social Science History*, 24 (4): 685-696.
- Baytelman, Y., Cowan, K., De Gregorio, J., (1999), "Política económico social y bienestar: el caso de Chile", *Serie Económica*, N° 56. Centro de Economía Aplicada. Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.
- Becker, G., Stigler, G. (1974). "Law enforcement, malfeasance and the compensation of enforcers", *Journal of Legal Studies*, 3: 1-19.
- Bénabou, R., Tirole, J. (2003). "Intrinsic and Extrinsic Motivation", *Review of Economic Studies*, 70: 489-520.
- \_\_\_ (2006). "Incentives and Prosocial Behavior", *The American Economic Review*, 96 (5): 1652-1678.
- Bendor, J., Glazer, A., Hammond, T. (2001). "Theories of Delegation", *Annual Review of Political Science*, 4: 235-269.



- Bentley, W., Malcomson, J. (1988). "Reputation and Hierarchy in Dynamic Models of Employment", *Journal of Political Economy*, 96 (4): 832-854.
- Berdegúe, J., Fernández, M., Mlynarz, D. y Serrano, C. (2014). "Una Nueva Agenda Regional para el desarrollo en Chile", en J. Berdegúe y M.I. Fernández (Eds.), *Nueva Agenda Regional*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Bergman, T., Müller, W., Strøm, K., Blomgren, M. (2006). "Democratic Delegation and Accountability: Cross-national Patterns", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Bergh, A., Engfeld, P. (2005). *The problem of cooperation and reputation based choice*. Paper presented in Annual Meeting of the American Public Choice Society, New Orleans, 2005.
- Besley, T. (2006). *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. New York: Oxford University Press.
- Bian, Y. (2001). "Guanxi Capital and Social Eating in Chinese Cities; Theoretical Models and Empirical Analyses", en N. Lin, K. Cook y R. Burt (Eds.), *Social Capital. Theory and Research*. New York: Aldine de Gruyter.
- Bianco, W. (1994). *Trust. Representatives and Constituents*. Ann Arbor: The University Michigan Press.
- Bicchieri, C. (1995). "Evolution and Revolution", *Rationality and Society*, 7 (2): 201-224.
- \_\_\_ (2004). "Rationality and Game Theory", en A. Mele y P. Rawling (Eds.), *The Oxford Handbook of Rationality*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_ (2006). *The Grammar of Society: the Nature and Dynamics of Social Norms*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2010). "Norms, preferences, and conditional behavior", *Politics, Philosophy & Economics*, 9 (3): 297-313.
- \_\_\_ (2011). "Social Norms", en E. Zalta, U. Nodelman, C. Allen, J. Perry (Eds.), *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Stanford: Editorial Board. <http://plato.stanford.edu/entries/social-norms/> Fecha de consulta: julio de 2012.
- Bicchieri, C., Mudambi, R., Navarra, P. (2005). "A matter of trust: The search for accountability in Italian politics, 1990-2000", *Mind & Society*, 4: 129-148.
- Bicchieri, C., Xiao, E., Muldoon, R. (2011). "Trustworthiness is a social norms, but trusting in not", *Politics, Philosophy & Economics*, 10 (2): 170-187.
- BID (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blackburn, S. (1998). "Trust, Cooperation and Human Psychology", en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Blaxter, L., Hughes, C., Tight, M. (2008). *Cómo se hace una investigación*. Barcelona: Gedisa.
- Boehm, F. (2005). "Corrupción y captura en la regulación de los servicios públicos", *Revista de Economía Institucional*, 7 (13): 245-263.
- Boeninger, E. (2001). "Crisis y recuperación de la democracia en Chile", en R. Franco (Ed.), *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*. México D.F.: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- Bohnet, I., Huck, S. (2004). "Repetition and Reputation: Implications for Trust and Trustworthiness When Institutions Change", *American Economic Review*, 94 (2): 362-366.

- Boisier, S. (1999). "El desarrollo territorial a partir de la construcción de capital sinérgico", *Estudios Urbanos e Regionais*, 2: 39-53.
- \_\_\_\_ (2001). "Desarrollo local ¿De qué estamos hablando?", en A. Vásquez Barquero y O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: HomoSapiens Ediciones.
- \_\_\_\_ (2004). "Crecimiento y Desarrollo Territorial Endógeno: Observaciones al caso chileno", en P. Vergara y H. von Baer (Eds.), *En la frontera del Desarrollo Endógeno*. Temuco: Ediciones Universidad de La Frontera.
- Boix, C., Posner, D. (1998): "Social capital: Explaining its origins and effects on government performance", *British Journal of Political Science*, 28 (4): 686-693.
- \_\_\_\_ (2000). "Capital Social y Democracia", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 159-185.
- Bolton, G., Katok, E., Ockenfels, A. (2005). "Cooperation among strangers with limited information about reputation", *Journal of Public Economic*, 89: 1457-1468.
- Bolton, G., Ockenfels, A. (2009). "The Limits of Trust in Economic Transactions: Investigations of Perfect Reputation Systems", en K. Cook, C. Snijders, V. Buskens y C. Cheshire (Eds.), *eTrust. Forming Relationships in the Online World*. New York: Russell Sage Foundations.
- Borgatti, S., Foster, P. (2003). "The Network Paradigm in Organizational Research: A Review of Typology", *Journal of Management*, 29 (6): 991-1013.
- Borowiak, C. (2011). *Accountability and Democracy. The Pitfalls and Promise of Popular Control*. Oxford: Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (2001). "El capital social: apuntes provisionales", *Zona Abierta*, 94/95: 83-87.
- Boudon, R. (1981). *La lógica de lo social. Introducción al análisis sociológico*. Madrid: Ediciones RIALP.
- \_\_\_\_ (1987). "The Individualistic Tradition in Sociology", en J. Alexander, B. Giesen, R. Münch y N. Smelser (Eds.), *The Micro-Macro Link*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- \_\_\_\_ (1994). *The Art of Self-Persuasion. The Social Explanations of False Beliefs*. Oxford: Polity Press.
- \_\_\_\_ (1998). "Social mechanisms without black boxes", en P. Hedström y R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (2004). "La sociología que realmente importa", *Papers*, 72: 215-226.
- \_\_\_\_ (2007). "¿Qué teoría del comportamiento para las ciencias sociales?", *Revista Española de Sociología*, 8: 5-21.
- \_\_\_\_ (2009a). *La racionalidad en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- \_\_\_\_ (2009b). "Rational Choice Theory", en B.S. Turner (Ed.), *The New Blackwell Companion to Social Theory*. Chichester, West Sussex: Blackwell Publishing Ltd.
- \_\_\_\_ (2010). "El homo sociologicus: ni idiota racional ni irracional", en J. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Boudon, R., Bourricaud, F. (1990). *Diccionario crítico de sociología*. Buenos Aires: Edical.
- Bovens, M. (2010). "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as Mechanism," *West European Politics*, 33 (5): 946-967.

- Bowles, S. (1985). "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models", *The American Economic Review*, 75 (1): 16-36.
- \_\_\_ (2004). *Microeconomics: behaviour, institutions and evolution*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2008). "Policies Designed for Self-Interested Citizen May Undermine "The Moral Sentiments": Evidence from Economic Experiments", *Science*, 320: 1605-1609.
- \_\_\_ (2011). *Machiavelli's Mistake: Why goods laws are not substitute for good citizen*. Santa Fé Institute, N.M. [tuvalu.santafe.edu/~bowles/Machiavelli.pdf](http://tuvalu.santafe.edu/~bowles/Machiavelli.pdf)
- Bowles, S., Gintis, H. (1987). *Democracy & Capitalism. Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought*. New York: Basic Book.
- \_\_\_ (1988). "Contested exchange: Political Economy and Modern Economic Theory", *The American Economic Review*, 78 (1): 145 - 150.
- \_\_\_ (1990). "Contested Exchange: New Microfoundations for the Political Economy of Capitalism", *Policy & Society*, 18 (2): 165-222.
- \_\_\_ (1992). "Power and Wealth in a Competitive Capitalist Economy", *Philosophy & Public Affairs*, 21 (4): 324-353.
- \_\_\_ (1993a). "The Revenge of Homo Economicus: Contested Exchange and the Revival of Political Economy", *Journal of Economics Perspectives*, 7 (1): 83-102.
- \_\_\_ (1993b). "The democratic firm: an agency-theoretic evaluation", en S. Bowles, H. Gintis, B. Gustafsson (Eds.), *Market and democracy. Participation, accountability and efficiency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1993c). "Post-Walrasian political economy", en S. Bowles, H. Gintis y B. Gustafsson (Eds.), *Market and democracy. Participation, accountability and efficiency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1993d), "The democratic firm: an agency-theoretic evaluation", en S. Bowles, H. Gintis, y B. Gustafsson (Eds.), *Market and democracy. Participation, accountability and efficiency*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1998a). "The Moral Economy of Communities: Structured Populations and the Evolution of ProSocial Norms", *Evolution & Human Behavior*, 19 (1):3-25.
- \_\_\_ (1998b). "Efficient Redistribution: New Rules for Markets, States and Communities", en S.Bowles y H. Gintis (Eds.), *Recasting Egalitarianism: new rules for communities, states and markets*. London: Verso.
- \_\_\_ (1999). "Power in competitive exchange", en S. Bowles, M. Franzini, U. Pagano (Eds.), *The Politics and Economics of Power*. London: Routledge.
- \_\_\_ (2001). "¿Ha pasado de moda la igualdad? El homo reciprocans y el futuro de las políticas igualitarias", en R. Gargarella y F. Ovejero (Comps.), *Razones para el socialismo*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_ (2002). "Social capital and community governance", *The Economic Journal*, 112: 419-436.
- \_\_\_ (2005). "Social capital, Moral Sentiments, and Community Governance", en H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd y E. Fehr (Eds.), *Moral Sentiments and Material Interest*. Cambridge MA: The MIT Press.
- \_\_\_ (2006). "Social Preferences, Homo Economicus and Zoon Politikon", en R. Goodin y Ch. Tilly (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. New York: Oxford University Press.

- \_\_\_ (2008a). “Cooperation”, en L. Blume y S. Durlauf, (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. New York: MacMillan.
- \_\_\_ (2008b). “Policies Designed for Self-Interest Citizens May Undermine “The Moral Sentiments”: Evidence from Economic Experiments”, *Science*, 320: 1065-1609.
- \_\_\_ (2008c). “Power”, en L. Blume y S. Durlauf, (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*. New York: MacMillan.
- \_\_\_ (2011). *A Cooperative Species: Human Reciprocity and Its Evolution*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- Bowles, S., Franzini, M., Pagano, U. (1999). “Introduction. Trespassing the boundaries of politics and economics”, en S. Bowles, M. Franzini y U. Pagano (Eds.), *The Politics and Economics of Power*. London: Routledge.
- Bowles, S., Hwang, S. (2008). “Social preferences and public economics: Mechanism design when social preferences depend on incentives”, *Journal of Public Economics*, 92: 1811-1820.
- Bowles, S., Polanía-Reyes, S. (2012). “Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complement?”, *Journal of Economic Literature*, 50 (2): 368-425.
- Braithwaite, J. (1998). “Institutionalizing Distrust, Enculturating Trust”, en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Braithwaite, J. Makkai, T. (1994). “Trust and compliance”, *Policing and Society: An International Journal of Research and Policy*, 4 (1): 1-12.
- Brass, D., Butterfield, K., Skaggs, B. (1998). “Relationship and unethical behavior: a social network perspective”, *Academy of Management Review*, 23 (1): 14-31.
- Braun, D. (1993). “Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making”, *Journal of Public Policy*, 13 (2): 135-162.
- \_\_\_ (2003). “Lasting tensions in research policy-making. A delegation problem”, *Science and Public Policy*, 30 (5): 399-321.
- \_\_\_ (2006). “Delegation in the distributive policy arena. The case of research policy”, en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Braun, D., Giraldi, F. (2006). “Introduction”, en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Braun, D., Guston, D. (2003). “Principal-agent theory and research policy”, *Science and Public Policy*, 30 (5): 302-308.
- Bravo, G., Tamburino, L. (2008). “The evolution of trust in non-simultaneous exchange situations”, *Rationality and Society*, 20 (1): 85-113.
- Brehm, J., Gates, S. (2008). *Teaching, Task, and Trust. Functions of the Public Executive*. New York: Russell Sage Foundation.
- Brehm, J., Rahn, W. (1997). “Individual-Level Evidence for the Causes and Consequences of Social Capital”, *American Journal of Political Science*, 41 (3): 999-1023.
- Brennan, M. (1995). “Corporate Finance Over the Past 25 Years”, *Financial Management*, 24: 9-22.
- Brennan, G. (1998). “Democratic Trust: A Rational-Choice Theory View”, en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.

- Brenner, R. (1988). “Estructura de clases agraria y desarrollo económico en la Europa preindustrial”, en T.H. Aston y C.H.E. Philpin (Eds.), *El debate Brenner. Estructura de clases agraria y desarrollo económico en la Europa preindustrial*. Barcelona: Editorial Crítica.
- \_\_\_\_ (1989a). “La base social del desarrollo económico”, en J. Roemer (Comp.), *El marxismo: una perspectiva analítica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2003). *La expansión económica y la burbuja bursátil*. Madrid: Akal.
- Bresser Pereira, L. (1995). “Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina”, en L. Bresser Pereira, J. M. Maravall y A. Przeworski (Eds.), *Las reformas económicas en las nuevas democracias. Un enfoque socialdemócrata*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_ (2007). “La reforma del Estado de los años noventa: lógica y mecanismos de control”, en C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Brinton, M., Kariya, T. (1998). “Institutional Embeddedness in Japanese Labor Markets”, en M. Brinton y V. Nee (Eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Stanford University Press - Russell Sage Foundation.
- Broncano, F., Mundó, J. (2001). “Filosofía, epistemología de las ciencias particulares”, en J. Mundó (Coord.), *Filosofía i epistemología de la ciencia*. Barcelona: Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya.
- Brown, J., Morgan, J. (2006). “Reputation in Online Auctions: The Market for Trust”, *California Management Review*, 49: 61-81.
- Broz, J. L., Brewster, M. (2006). “US domestic politics and International Monetary Fund policy”, en D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson y M. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brusco, V., Nazareno, M., Stokes, S. (2005). “Ingreso, región y calidad de la democracia en Argentina”, en S. Amaral y S. Stokes (Eds.), *Democracia Local*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Buchanan, J., Tullock, G. (1995). *Derechos de Propiedad y Democracia*. Madrid: Colegio de Economistas de Madrid-Celeste Ediciones.
- Buskens, D., Buskens, V. (2009). “Third-Party Effects”, en K. Cook, C. Snijders, V. Busknens y C. Chesire (Eds.), *eTrust: Forming Relations in the Online World*. New York: Russell Sage Foundation.
- Bustelo, P. (2003), “Desarrollo económico: del Consenso al Post-Consenso de Washington y más allá”, en VVAA, *Estudios de Historia de pensamiento económico. Homenaje al Profesor Francisco Bustelo García del Real*. Madrid: Editorial Complutense.
- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- \_\_\_\_ (1999). “Entrepreneurs, Distrust, and Third Parties: A Strategic Look at the Dark Side of Dense Networks”, en L.Thompson, J. Levine y D. Messick (Eds.), *Shared Cognition in Organizations: The Management of Knowledge*. Mahwah: Erlbaum.
- \_\_\_\_ (2004). “Structural Holes and Good ideas”, *American Journal of Sociology*, 110 (2): 350-399.
- \_\_\_\_ (2005a). *Brokerage and Closure*. New York: Oxford University Press.

- \_\_\_ (2005b). “Dimensiones reticulares del capital social”, en J. I. Porras y V. Espinoza (Eds.), *Redes. Enfoques y Aplicaciones del Análisis de Redes Sociales (ARS)*. Santiago de Chile: Editorial Universidad Bolivariana.
- \_\_\_ (2007). “Closure and Stability: Persistent Reputation and Enduring Relations among Bankers and Analysts”, en J. Rauch (Ed.), *The Missing Links. Formation and Decay of Economic Network*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2008). “Gossip and reputation”, en M. Lecoutre y L. Pascal, *Management et réseaux sociaux: ressource pour l'action ou outil de gestion?*, Paris: Editions Hermes-Lavoisier.
- Burt, R., Knez, M. (1995). “Kind of Third-Party Effects on Trust”, *Rationality and Society*, 7 (3): 255-292.
- Buskens, V. (1998). *Social Networks and the Effect of Reputation on Cooperation*. Department of Sociology, Utrecht University. Paper presented in 6<sup>th</sup> International Conference on Social Dilemmas.
- Buskens, V., Raub, W. (2002). “Embedded trust: Control and learning”, *Advanced in Group Processes*, 19: 167-202.
- Caballero, G. (2001). “La Nueva Economía Institucional”, *Sistema*, 161: 59-86.
- \_\_\_ (2008). “La narrativa analítica institucional. Conjugando teoría y evidencia para el caso de la política económica española”, *Revista Galega de Economía*, 17 (1): 1-28.
- Caballero, G., Soto, D. (2013). “La nueva sociología económica y el nuevo institucionalismo en sociología: enfoques contemporáneos”, en X. Arias y G. Caballero (Eds.), *Nuevo institucionalismo: gobernanza, economía y políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Caballero, G., Vásquez, X. (2011). “Perspectivas de análisis institucional contemporáneo: enfoques, métodos y experimentos”, *Ekonomiaz*, 77 (2): 222-251.
- Cabral, L. (2000). “Stretching Firm and Brand Reputation”, *RAND Journal of Economics*, 31 (4): 658-673.
- Cabral, L., Hortaçsu, A. (2005). *The Dynamics of Seller Reputation: Evidence from eBay*. Paper 4, Econ 221-Industrial Organization Seminar. University of California, Berkeley.
- Cain, B., Jones, W.T. (1989). “Madison’s Theory of Representation”, en B. Grofman y D. Wittman (Eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press.
- Calderón, C. (2006). “Desarrollo territorial en Chile: desde las experiencias a la política pública”, en P. Vergara y F. Alburquerque (Coords.), *Desarrollo económico territorial. Respuesta sistémica a los desafíos del empleo*. Fortaleza: Red de Desarrollo Económico Territorial para el Empleo en América Latina y El Caribe.
- Calvert, R., McCubbins, M., Weingast, B. (1989). “A Theory of Political Control and Agency Discretion”, *American Journal of Political Science*, 33: 588-611.
- Camagni, R., Ed. (1991). *Innovation Networks; Spatial Perspective*. London: Belhaven Press.
- Campero, G. (1987). *Entre la sobrevivencia y la acción política*. Santiago de Chile: Ediciones ILET.
- Carlos, A. (1992). “Principal-Agent Problem in Early Trading Companies: A Tale of Two Firms”, *The American Economic Review*, 82 (2): 140-145.
- Carmines, E., Kuklinski, J. (1990). “Incentives, Opportunities, and the Logic of Public Opinion in American Political Representation”, en J. Ferejohn y J. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*. Chicago: University of Illinois Press.

- Carpenter, J., Bowles, S., Gintis, H., Hwang, S. (2009). "Strong reciprocity and team production: Theory and evidence", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 71 (2): 221-232.
- Carillo, F. (2006). "Instituciones democráticas de rendición de cuentas en América Latina: diseño legal y desempeño real", en J. M. Payne, D. Zovatto y M. Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Casassas, D. (2010). *La ciudad en llamas. La vigencia del republicanismo comercial de Adam Smith*. Barcelona: Montesinos.
- Casilda, R. (2004). "América Latina y el Consenso de Washington", *Boletín ICE Económico*, 2803: 19-38.
- Castell, M. (2004). "Estado y Sociedad en la democracia chilena", *Política Exterior*, 100: 137-151.
- Caswill, C. (2003). "Principal, agents and contracts", *Science and Public Policy*, 30 (5): 337-346.
- Cejudo, G., Ríos, A. (2009). *La rendición de cuentas del gobierno municipal en México*. Documento de Trabajo del CIDE N° 224. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Chang, E. (2013). "A Comparative Analysis of How Corruption Erodes Institutional Trust", *Taiwan Journal of Democracy*, 9 (1): 73-92.
- Charness, G., Du, N., Yang, CH. (2011). "Trust and trustworthiness reputations in a investment game", *Games and Economic Behavior*, 72: 361-375.
- Chaves, A., Tatabiga, L. (2010). "Democracia participativa en la ciudad de Sao Paulo: continuidades y rupturas", en E. Isunza y A. Gurza (Coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata.
- Cherkaoui, M. (2005). *Invisible Codes: Essays on Generative Mechanism*. Oxford: The Bardwell Press.
- Cheung, A. (2008). "Combating corruption as political strategy to rebuild trust and legitimacy: can China learn from Hong Kong?", en B. Bowornwathana y C. Wescott (Eds.), *Comparative governance reform in Asia: democracy, corruption, and government trust*. Bingley: Emerald.
- Chu, W., Chu, W. (1994). "Signaling quality by selling through a reputable retailer: an example of renting the reputation of another agent", *Marketing Science*, 13 (2): 177-189.
- Chung, W., G. Hamilton (2003). "Social Logic as Business Logic. Guanxi, Trustworthiness, and the Embeddedness of Chinese Business Practices", en R. Appelbaum y W. Felstiner (Eds.), *Rules and Networks*. Oxford: Hart Publishing.
- Cicerón (2008). *Sobre los deberes*. Madrid: Alianza Editorial.
- CIEPLAN, Libertad y Desarrollo, PNUD, ProjectAmérica, CEP (2008). *Estudio Nacional sobre Partidos y Sistema Electoral. Marzo-Abril 2008*. [www.cepchile.cl/dms/archivo\\_4105\\_2204/Enc\\_PartidosPoliticos\\_MarAbr2008.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_4105_2204/Enc_PartidosPoliticos_MarAbr2008.pdf)  
Consulta: 25 de Noviembre de 2008.
- Clark, P., N. Staunton (1989). *Innovation in Technology and Organization*. London: Routledge.
- Clark, R. (1985). "Agency cost versus fiduciary duties", en J. Pratt y R. Zeckhouser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.

- Coase, R. (1996a). “La naturaleza de la empresa: significado”, en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1996b). “La naturaleza de la empresa: influencia”, en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1998). “The New Institutional Economics”, *American Economic Review*, 88, (2): 72-74.
- Cohen, G. A. (1989). “La estructura de la opresión a los proletarios”, en J. Roemer (Comp.), *El marxismo: una perspectiva analítica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2001). *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós.
- Coleman, J. (1987). “Norms as Social Capital”, en G. Radnitzky y P. Bernholz (Eds.), *Economic Imperialism: The Economic Approach Applied outside the Field of Economics*. New York: Paragon House Publishers.
- \_\_\_ (1988). “Free Riders and Zealots: The Role of Social Networks”, *Sociological Theory*, 6 (1): 52-57.
- \_\_\_ (1993). “The rational reconstruction of society”, *American Sociological Review*, 58: 1-15.
- \_\_\_ (2001). “Capital social y creación de capital humano”, *Zona Abierta*, 94/94:47-81.
- \_\_\_ (2010). “Teoría social, investigación social y teoría de la acción”, en J. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2011). *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos. Cuadernos Metodológicos N°30*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Colomer, J. (1998). *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.
- Cook, K., Gerbasi, A. (2009). “Trust”, en P. Hedström y P. Bearman (Ed.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Cook, K., Hardin, R. (2001). “Norms of cooperativeness and network of trust”, en M. Hechter y K-D. Opp (Eds.), *Social Norms*. New York: Russell Sage Foundations.
- Cook, K., Hardin, R. (2005). “Networks, Norms, and Trust: The Social Psychology of Social Capital”, *Social Psychology Quarterly*, 68 (1): 4-14.
- Cook, K., Hardin, R., Levi, M. (2005). *Cooperation without trust?* New York: Russell Sage Foundation.
- Cook, K., Kramer, R., Thom D., Stepanikova, I., Bailey, S., Cooper, R. (2004). “Trust and Distrust in Patient-Physician Relationships: Perceived Determinants of High- and Low-Trust Relationships in Managed-Care Settings”, en R. Kramer y K. Cook (Eds.), *Trust and distrust in organizations. Dilemmas and approaches*. New York: Russell Sage Foundation.
- Cook, K., Levi, M., Hardin, R. (2009). “Introduction”, en K. Cook, M. Levi y R. Hardin (Eds.), *Whom Can We Trust?* New York: Russell Sage Foundation.
- Concha, X., Pavez, A., Raczysnski, D., Rojas, C., Tohá, C., Walker, E. (2001). “Superación de la pobreza y gestión descentralizada de la política y los programas sociales”, en D. Raczysnki y C. Serrano (Eds.), *Descentralización. Nudos críticos*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Asesorías para el Desarrollo.
- Congreso del Estado de Guanajuato, México (2005). Ley de fiscalización superior del Estado de Guanajuato. Disponible en: <http://www.congresogto.gob.mx/legislacion/Leyes/acrobat/FiscalizacionS.pdf>.  
Fecha de consulta: julio de 2011.



- Congreso de Colombia (2011). Ley N° 1474 del 12.07.2011, por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. <http://www.unicauca.edu.co/versionP/sites/default/files/files/documentos/2011/Ley-1474-2011.pdf> Fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Consejo Científico del CLAD (2000). “La responsabilización (“*accountability*”) en la nueva gestión pública latinoamericana”, en Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- \_\_\_\_ (2007). “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Consejo Ciudadano por la Transparencia (2005). *Guía para el monitoreo ciudadano*. México D.F.: Secretaría de la Función Pública. Consejo Ciudadano por la Transparencia. [http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia\\_monitoreo\\_OK.pdf](http://www.monitoreociudadano.gob.mx/doctos/guia_monitoreo_OK.pdf) Fecha de consulta: julio de 2011.
- Consejo Nacional Anticorrupción, Comisionado Presidencial de la Estrategia de la Pobreza, Secretaría de Gobernación y Justicia de Honduras (2007). *Manual de Transparencia y Rendición de Cuentas en Gobiernos Municipales*. [http://www.aci-erp.hn/doct/doc\\_GSC/Manual\\_municipalidades.pdf](http://www.aci-erp.hn/doct/doc_GSC/Manual_municipalidades.pdf) Fecha de consulta: julio de 2011.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia (2010). *Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a los ciudadanos*. Documento Conpes 3654. Bogotá: Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y Social, República de Colombia.
- Conte, R., Paolucci, M. (2002). *Reputation in Artificial Societies. Social Beliefs for Social Order*. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht.
- Corbetta, P. (2007). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid: McGraw Hill.
- Corbo, V. (1985). “Reforms and Macroeconomics Adjustments in Chile during 1974-84”, *World Development*, 13 (8): 893-916.
- Corzo, S. (2002). *El clientelismo político como intercambio*. Working paper N° 206, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat Autònoma de Barcelona-Diputació de Barcelona.
- Cosano, R. (2002). “La información asimétrica”, en M.L.Cabañes (Coord.), *Microeconomía esencial*. Barcelona: Ariel.
- Costa, A. (2003). “Understanding the nature and antecedents of trust within work teams”, en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Cowen, T. (1998). “Do economist use social mechanism to explain?”, en P. Hedström y R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Craik, K. (2009). *Reputation. A Network Interpretation*. New York: Oxford University Press.
- Craswell, A., Francis, J., Taylor, S. (1995). “Auditor Brand Name Reputations and Industry Specializations”, *Journal of Accounting and Economics*, 20 (3): 297-322.

- Creswell, J. (2003). *Research design. Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Thousand Oaks, California: SAGE publications.
- Criado, H. (2003). "Elección racional y comportamiento electoral: más allá de la paradoja del voto", *Zona Abierta*, 102/103: 1-14.
- Criado, H., Herreros, F. (2007). "Political Support. Taking Into Account the Institutional Context", *Comparative Political Studies*, 40 (12): 1511-1532.
- Christiansen, P., Nørgaard, A. (2006). "Whose agents? Non-governmental in policy-proposing commissions: agents of government or opposition parties?", en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- \_\_\_\_ (2000). "Responsabilización por el control social", en Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- \_\_\_\_ (2002). "Nudos críticos de la accountability social. Extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina", en E. Peruzzotti (Ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Temas.
- \_\_\_\_ (2004). "La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer", en L. Bresser Pereira et al. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cunill, N., Gac, D. (2013). "Espacios y mecanismos de participación social instituidos por el Estado a nivel subnacional y su incidencia en la articulación de actores para la descentralización", en P. Monje-Reyes y F. Guilherme (Eds.), *Ciudadanía, territorio y políticas públicas. Pensando el desarrollo con democracia y ciudadanía territorial. Análisis de casos de Chile y Brasil*. Santiago de Chile: Editorial Arcis.
- Dagger, R. (1997). *Civic virtues*. Oxford University Press.
- Dahlström, C. Lapuente, V. (2012). "Weberian Bureaucracy and Corruption Prevention", en S. Holmberg, B. Rothstein (Eds.), *Good Government. The Relevance of Political Science*. Gothenburg: University of Gothenburg.
- Dahlström, C., Lindvall, J., Rothstein, B. (2013). "Corruption, Bureaucratic Failure and Social Policy Priorities", *Political Studies*, 61 (3): 523-542.
- Dasgupta, P. (1988). "Trust as a Commodity", en D. Gambetta (Comp.), *Trust, Making and Breaking Cooperative Relations*. Oxford: Basil Blackwell.
- \_\_\_\_ (2009). *Economía. Una breve introducción*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_ (2010). "A Matter of Trust: Social Capital and Economic Development". *Annual World Conference on Development Economics*. Washington D.C: World Bank.
- Daunton, M. (1998). "Trusting Leviathan: British fiscal administration from the Napoleonic Wars to the Second World War", en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Dávalos, M. (2007). "La política en las políticas públicas: una aproximación teórica desde el nuevo institucionalismo", Ponencia presentada en XII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana, 30 de octubre-02 de noviembre de 2007.
- Davidson, D. (1995). *Ensayos sobre acciones y sucesos*. Barcelona: Crítica.

- Dávila, M., Soto, X. (2011). “¿De qué se habla cuando se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del Bicentenario”, *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, 17: 5-33.
- De Bresson, C. y F. Amesse, (1991). “Networks of innovators: a review and introduction to the issue”, *Research Policy*, 20 (5): 263-380.
- De Francisco, A. (1995). “¿Qué hay de teórico en la “teoría” marxista de las clases?”, en J. Carabaña y A. De Francisco (Coords.), *Teorías contemporáneas de las clases sociales*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- \_\_\_ (1997). *Sociología y cambio social*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_ (1999). “Republicanism and Modernity”, *Claves de la Razón Práctica*, 95: 42-48.
- \_\_\_ (2001). “Metodología de las ciencias sociales”, en M.J. Rodríguez (Comp.), *Temas de sociología*. Madrid: Huerga & Fierro.
- \_\_\_ (2002). “Democracia, ley y virtud”, en A. Fernández (Comp.), *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- \_\_\_ (2003). “La república contra el “demos””, *Claves de Razón Práctica*, 135: 31-37.
- \_\_\_ (2005). “Para forzar a los gobiernos a responder”, M. J. Bertomeu, A. Domènech, A. De Francisco” (Comps.), *Republicanism and Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- \_\_\_ (2007). *Ciudadanía y democracia. Un enfoque republicano*. Madrid: Catarata.
- \_\_\_ (2012). *La mirada republicana*. Madrid: Catarata.
- De Francisco, A., Raventós, D. (2005). “Republicanism and basic income”, en M. J. Bertomeu, A. Domènech y A. De Francisco (Comp.). *Republicanism and Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- de la Cuadra, F. (2003). “Reestructuración capitalista, equidad y consolidación democrática en Chile”, *Polis*, Revista Académica Universidad Bolivariana, 1 (4): 1-23.
- De Magalhães, L. (2013). “Political Transitions in Ancient Greece and Medieval Italy: An Analytic Narrative”, en N. Schofield, G. Caballero y D. Kselman (Eds.), *Advances in Political Economy. Institutions, Modeling and Empirical Analysis*. New York: Springer.
- Delamaza, G. (2002). “Los movimientos sociales en la democratización de Chile”, en P. Drake e I. Jaksic (Compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.
- \_\_\_ (2004). “Un ejemplo que esperanza”, *Revista Universitaria*, 85: 68-70.
- \_\_\_ (2009). *Tan lejos tan cerca. Políticas públicas y sociedad civil en Chile*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- \_\_\_ (2010). “La disputa por la participación en la democracia elitista chilena”, *Latin America Research Review*, 45: 274-297.
- \_\_\_ (2011). “Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades”, *Polis*, 10 (30): 45-75.
- Delamaza, G., Robles, C., Montecinos, E. y Ochsenius, C. (2012). “Redes de política pública y agendas de participación ciudadana en el Chile posttransicional ¿Desafiando la política o recreando sus límites?”, *Gestión y Política Pública*, 21 (1): 45-86.
- del Rincón, D., Arnal, J., Latorre, A. y Sans, A. (1995). *Técnicas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Dykinson.
- Della Porta, D. (2000). “Social Capital, Beliefs in Government, and Political Corruption”, en S. Pharr y R. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.

- Della Porta, D., Vannucci, A. (1997). "The 'Perverse Effects' of Political Corruption", *Political Studies*, 45: 516-538.
- \_\_\_\_ (2002). "Los recursos de la corrupción: algunas reflexiones sobre el caso italiano", *Zona Abierta*, 98/99: 85-117.
- Dellarocas, C. (2005). "Reputation Mechanism Design in Online Trading Environments with Pure Moral Hazard", *Information System Research*, 16 (2): 209-230.
- DeMott, D. (1997). "Organizational incentives to care about the law", *Law Contemporary Problem*, 60: 39-66.
- Denzin, N., Lincon, Y. (2005). *The SAGE Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Departamento Administrativo de la Función Pública de la República de Colombia (2005). *Guía para la Rendición de cuentas de la Administración Pública de la Ciudadanía*. Bogotá.
- Departamento de Economía Agraria (2010). "Evaluación de Impacto. Informe final: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP)". Santiago de Chile: Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Diario Austral (2009). "Egis en la mira: En venta el sueño de la casa propia Egis en la mira: En venta el sueño de la casa propia." Publicado en el Diario Austral, fecha: 6 de agosto de 2009.  
[http://www.australtemuco.cl/prontus4\\_noticias/site/artic/20090806/pags/20090806010307.html](http://www.australtemuco.cl/prontus4_noticias/site/artic/20090806/pags/20090806010307.html) Fecha de consulta: enero de 2014.
- Diéguez, R. (2006). *Eficacia real y obligación de la representación indirecta*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Dixit, A. (2002). "Incentives and Organizations in the Public Sector. An Interpretative Review", *The Journal of Human Resources*, 37 (4): 696-727.
- \_\_\_\_ (2004). *Lawlessness and Economic: Alternatives Modes of Governance*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_ (2009). "Governance Institutions and Economic Activity", *American Economic Review*, 99 (1): 5-24.
- Dixit, A., Nalebuff, B. (2004). *Pensar estratégicamente. Un arma decisiva en los negocios, la política y la vida diaria*. Barcelona: Antoni Bosch Editor
- \_\_\_\_ (2010). *El arte de la estrategia. La teoría de juegos, guía del éxito en sus negocios y en su vida diaria*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Domènech, A. (1989). *De la ética a la política. De la razón erótica a la razón inerte*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_\_ (1991). "Introducción: Elster y las limitaciones de la racionalidad", en J. Elster, *Domar la suerte*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (1997). "Racionalidad económica, racionalidad biológica y racionalidad epistémico; la filosofía del conocimiento como filosofía normativa", en M. Cruz (Coord.), *Acción Humana*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_ (2002a). "Algunos enigmas de la racionalidad económica", en N. Chomsky y J. García, (Comps.), *Los límites de la globalización*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_ (2002b). "Individuo, comunidad, ciudadanía", en J. Rubio-Carrero, J.M. Rosales y M. Toscano (Coord.), *Retos pendientes en ética y política*. Madrid: Trotta.

- \_\_\_ (2003). “Democracia, virtud y propiedad (Anteayer, ayer y hoy)”, en A. Artera, E. García y R. Maíz (Eds.), *Teoría política: poder, moralidad y democracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Domènech, A. (2004a). *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_ (2004b). *Causalidad en ciencias sociales*. Documento de trabajo para docencia. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Barcelona.
- Downs, A. (1973). *Teoría económica de la democracia*. Madrid: Aguilar.
- \_\_\_ (1991). “Una teoría económica de la acción política en una democracia”, en J. Colomer (Comp.), *Lecturas de Economía Política Positiva*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Drobak, J. (1997). “Credible Commitment in the United States: Substantive and Structural Limits on the Avoidance of Public Debt”, en J. Drobak, J. Nye (Eds.), *The frontiers of the new institutional economics*. San Diego, California: Academic Press.
- Dumont, P., Varone, F. (2006). “Delegation and accountability in parliamentary democracies. Smallness, proximity and shorts cuts”, en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Durston, J. (1999). “Construyendo capital social comunitario: una experiencia de desarrollo comunitario en Guatemala”, en *Serie Políticas Sociales*, N°30, CEPAL.
- \_\_\_ (2000). “¿Qué es el capital social comunitario?”, *Serie Políticas Sociales*, 38, Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_ (2002). *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural: diadas, equipos, puentes y escaleras*. Santiago de Chile: CEPAL.
- \_\_\_ (2003). “Capital social: parte del problema, parte de la solución, su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina”, en R. Atria et al. (Comps.), *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: CEPAL-Universidad del Estado de Michigan, Santiago de Chile.
- Durston, J., Duhart, D., Miranda, F., Monzó, E. (2005). *Comunidades campesinas, agencias públicas y clientelismos políticos en Chile*. Santiago de Chile: LOM-Grupo de Investigaciones Agrarias.
- Eagleton, T. (2005). *Después de la teoría*. Barcelona: Debate.
- Eggertsson, T. (1995). *El comportamiento económico y las instituciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Eisenstadt, S. N., Roniger, L. (1980). “Patron-Client Relations as a Model of Structuring Social Exchange”, *Society for Comparative Study of Society and History*, 22 (1): 42-77.
- \_\_\_ (1984). *Patrons, clients and friends*. New York: Cambridge University Press.
- Elsbach, K. (2004). “Managing images of Trustworthiness in Organizations”, en R. Kramer y K. Cook (Eds.), *Trust and distrust in organizations. Dilemmas and approaches*. New York: Russell Sage Foundations.
- Elster, J. (1984). “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico”, *Zona Abierta*, 33: 20-62.
- \_\_\_ (1988a). *Uvas amargas. Sobre la subversión de la racionalidad*. Barcelona: Península.
- \_\_\_ (1988b). “La posibilidad de una política racional”, L. Olivé (Ed.), *Racionalidad: ensayos sobre racionalidad en ética, política, ciencia y tecnología*. México D.F: Siglo XXI.
- \_\_\_ (1989). “Explotación, libertad y justicia”, *Zona Abierta*, 51/52: 57-114.

- \_\_\_ (1991). “Racionalidad, moralidad y acción colectiva”, en F. Aguiar (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- \_\_\_ (1995). *Psicología política*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_ (1997a). *Egonomics. Análisis de la relación entre racionalidad, emoción, preferencias y normas sociales en la economía de la acción individual y sus desviaciones*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_ (1997b). *Ulises y las sirenas. Estudios sobre racionalidad e irracionalidad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1997c). *El cemento de la Sociedad. Las paradojas del orden social*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_ (1998). “A plea for mechanisms”, en P. Hedström y R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1999a). “Accountability in Athenian Politics”, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1999b). “Introducción”, en J. Elster y R. Slagstad (Eds.), *Constitucionalismo y democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2000). “La voluntad débil y el problema del gorrón (free-rider)”, en J. Casas (Ed.), *Las limitaciones del paradigma de la elección racional. Las ciencias sociales en la encrucijada. Escritos seleccionados de Jon Elster*. Valencia: Institució Alfons el Magnànim.
- \_\_\_ (2001). *Sobre las pasiones. Emoción, adicción y conducta humana*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_ (2002a). *Ulises desatado. Estudios sobre racionalidad, precompromiso y restricciones*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_ (2002b ). *Alquimias de la mente. La racionalidad y las emociones*. Barcelona: Paidós Básica/El roure.
- \_\_\_ (2003). “Razón, racionalidad y emoción en el pensamiento occidental”, *Debats*, 81: 62-71.
- \_\_\_ (2005). “Preference Formation in Transitional Justice”, en I. Katznelson y B. Weingast (Eds.), *Preferences and Situations. Points of Intersection Between Historical and Rational Choice Institutionalism*. New York: Russell Sage Foundations.
- \_\_\_ (2006a). “Weakness of will and preference reversals”, en J. Elster, O. Gjelsvik, A. Hylland y K. Moene (Eds.), *Understanding choice, explaining behavior. Essays in honor of Ole-Jørgen Skog*. Oslo: Oslo Academic Press.
- \_\_\_ (2006b). *Rendición de cuentas. La justicia transicional en perspectiva histórica*. Buenos Aires: Katz.
- \_\_\_ (2006c). “Los secuestros en las guerras civiles”, en A. Mockus y F. Cante (Comps.), *Acción colectiva, racionalidad y compromisos previos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_ (2006d). “No queme sus puentes antes de llegar a ellos. Algunas ambigüedades y complejidades de los compromisos previos”, en A. Mockus y F. Cante (Comps.), *Acción colectiva, racionalidad y compromisos previos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- \_\_\_ (2009). *Alexis de Tocqueville. The first social scientist*. New York: Cambridge University Press.

- \_\_\_ (2010). *La explicación del comportamiento social. Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_ (2011). *El desinterés. Tratado crítico del hombre económico (I)*. Madrid: Siglo XXI.
- Ely, J.C., Välimäki, J. (2003). “Bad reputation”, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. CXVIII (3): 785-802.
- Ensminger, J. (2001). “Reputations, Trust, and the Principal Agent Problem”, en K. Cook (ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Espinel, M. (2002). “Corrupción política: Un nuevo contenido para un viejo debate o un nuevo debate para un viejo contenido”, *Zona Abierta*, 98/99: 1-26.
- Epstein, D., O`Halloran, S. (1999a). *Delegating Power. A transaction cost politics approach to policy making under separate powers*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1999b). “Asymmetric information, delegation, and the structure of policy-making”, *Journal of Theoretical Politics*, 11 (1): 37-56.
- \_\_\_ (2006). “A theory of efficient delegation”, en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- Espinoza, V. (1994). “Un mapa ecosocial de cuatro comunas de Santiago de Chile: Santiago centro, San Miguel, Conchalí y Maipú”, en T. R. Villasante (Coord.), *Las ciudades hablan. Identidades y movimientos sociales en metrópolis latinoamericanas*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- \_\_\_ (1998). “Historia social y acción colectiva urbana: Los pobladores de Santiago 1957-1987”, *EURE*, 24: 72: 71-84.
- Estache, A., Martimort, D. (1999). “Politics, Transaction Cost, and the Design of Regulatory Institutions”, *World Bank Policy Research Working Paper 2073*.
- Eurobarómetro (2012). Public Opinion in European Union. Standard Eurobarometer 78, Autumn 2012. First results. [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb78/eb78\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb78/eb78_first_en.pdf) Fecha de consulta: 25 de marzo de 2013.
- Falabella, G. (2002). “¿Se agotó el modelo?”, en G. Falabella y R. Galdames (Eds.), *Repensar el desarrollo chileno. País, territorio, cadenas productivas*. Concepción: Ediciones Universidad del Bío-Bío.
- Falaschetti, D., (2002). “Golden parachutes: credible commitment or evidence of shirking?”, *Journal of Corporate Finance*, 8: 159-178.
- Falaschetti, D., Miller, G. (2001). “Constraining Leviathan. Moral hazard and credible commitment in constitutional design”, *Journal of Theoretical Politics*, 13 (4): 389-411.
- Fama, E. (1980). “Agency Problems and the theory of the Firm”, *Journal of political Economy*, 88: 288-307.
- Fama, E., Jensen, M. (1983), Separation of Ownership and Control”, *Journal of Law and Economics*, 26 (2): 301-325.
- Farrell, H. (2009). *The political Economy of Trust. Institutions, Interest, and Inter-Firm Cooperation in Italy and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Farrell, H., Knight, J. (2003). “Trust, Institutions, and Institutional Change: Industrial Districts and the Social Capital Hypothesis”, *Politics & Society*, 31 (4): 537-566.
- Fearon, J. (2002). “Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno,” *Zona Abierta*, 100/101: 137-188.

- \_\_\_ (1999). "Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance, en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fehr, E., Falk, A. (2002). "Psychological foundations of incentives", *European Economic Review*, 46, (4-5): 687-724.
- Fehr, E., Gaechter, S. (2000). "Cooperation and Punishment in Public Good Experiments", *American Economic Review*, 90 (4): 980-994.
- Fehr, E., Gaechter, S., Kirschsteiger, G. (1997). "Reciprocity as a contract enforcement device: experimental evidence", *Econometrica*, 65 (4): 833-860.
- Fehr, E., Gintis, H. (2007). "Human Motivation and Social Cooperation: Experimental and Analytical Foundations", *Annual Review of Sociology*, 33: 43-64.
- Fehr, E., Klein, A., Schmidt, K. (2007). "Fairness and contracts design", *Econometrica*, 75 (1): 121-154.
- Fehr, E., List, J. (2004). "The hidden cost and returns of incentives: trust and trustworthiness among CEOs", *Journal of the European Economic Association*, 2 (5): 743-771.
- Fehr, E., Rockembach, B. (2003). "Detrimental effects of sanctions on human altruist", *Nature*, 422: 137-140.
- Ferejohn, J. (1986). "Incumbent Performance and Electoral Control", *Public Choice*, 30: 5-25
- \_\_\_ (1990). "Information and the Electoral Process", en J. Ferejohn y J. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*. Chicago: University of Illinois Press.
- \_\_\_ (1991). "Racionalidad e interpretación: elecciones parlamentarias en Inglaterra en la primera época de los Estuardo", *Foro Internacional*, 31 (4): 517-545.
- \_\_\_ (1999). "Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, J., Shipan, Ch. (1990). "Congressional Influence on Bureaucracy", *Journal of Law, Economics, and Organization*, 6: 1-20.
- Feres, C. (2014). "Cohesión Territorial y Pobreza", en J. Berdegú y M.I. Fernández (Eds.), *Nueva Agenda Regional*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Fernández, P., Lapuente, V., Rodríguez, G. (2011). "Carencias en el control vertical y horizontal de la corrupción", en J. Moreira y L. Ayala (Eds.), *Informe sobre la democracia en España 2011*. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fernández-Albertos, J., Lapuente, V. (2012). "Partidos socialistas, bienes públicos y clientelismo", en A. Przeworski e I. Sánchez-Cuenca (Eds.), *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Filgueiras, F. (2008). *Corrupção, democracia e legitimidade*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- \_\_\_ (1990). "Information and Rationality in Elections", en J. Ferejohn y J. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*. Chicago: University of Illinois Press.
- Fiorina, M., Shepsle, K. (1990). "A Positive Theory of Negative Voting", en J. Ferejohn y J. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*. Chicago: University of Illinois Press.



- Fleury, S. (2002). "Reforma del Estado", en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES-BID, *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Flores, R. (2009). *Observando observadores: Una introducción a las Técnicas Cualitativas de Investigación Social*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Fombrun, Ch. (1996). *Reputation: Realizing Value from Corporate Image*. Cambridge, Massachusetts: Harvard Business School Press.
- Fombrun, Ch., Shanley, M. (1990). "What's a name? Reputation building and corporate strategy", *Academy of Management*, 33 (2): 414-427.
- Font, J. (2004). "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- FOSIS (2006). *Superar la pobreza. Experiencia de gestión del FOSIS/2000-2005*. Santiago de Chile: Maval.
- Fox, J. (2006). "Sociedad civil y rendición de cuentas", *Perfiles Latinoamericanos*, 27: 33-68.
- Foxley, A. (1985). *Para una democracia estable. Economía y política*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- \_\_\_ (1987). *Chile y su futuro. Un país posible*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- \_\_\_ (1989). "Opciones para la política posautoritaria", en A. Foxley, M. McPherson y G. O'Donnell (Comps.), *Democracia, desarrollo y el arte de traspasar fronteras. Ensayos en homenaje a Albert O. Hirschman*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1995). "Economic and social goals in the transition to democracy", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Fraile, M. (2002). "El voto económico en las elecciones de 1996 y 2000: una comparación", *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 129-151.
- Franchino, F. (2006). "Delegation in the European Union: debates and research agenda", en D. Braun y F. Gilardi (Eds.), *Delegation in Contemporary Democracies*. Routledge: New York: Routledge.
- Frank, R. (2005). *Microeconomía y Conducta*. Madrid: McGraw-Hill.
- Frank, R., Bernanke, B. (2003). *Principios de Economía*. Madrid: McGraw-Hill.
- Ffrench-Davis, R. (2001). *Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones.
- Ffrench-Davis, R., Laban, R. (1996). "Macroeconomic performance and achievements in Chile", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Frey, B. (1997). "A constitutions for knaves crowds out civic virtues", *Economic Journal*, 107 (443): 1043-1053.
- Frey, B., Jegen, R. (2001). "Motivation crowding theory", *Journal of Economics Survey*, 15 (5): 589-611.
- Fudenberg, D., Levine, D. (1989). "Reputation and Equilibrium Selection in Games with Patient Players", *Econometrica*, 57 (4): 759-778.
- \_\_\_ (1990). "Reputación y compromiso en las relaciones a largo plazo", *Cuadernos Económicos del ICE*, 45: 97-120.

- Fudenberg, D., Holmström, B., Milgrom, P. (1990). "Short-Term Contracts and Long-Term Agency Relationship", *Journal of Economic Theory*, 51 (1): 1-31.
- Fudenberg, D., Tirole, J. (1991). *Game Theory*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Fukuyama, F. (2001). "Social capital, civil society and development", *Third World Quarterly*, 22 (1): 7-20.
- Fundación Alternativas (2010). *La erosión de la desconfianza y el bienestar. Contra la desafección ciudadana*. Informe sobre la democracia en España 2010. Madrid: Fundación Alternativas.
- Fung, A. (2003). "Deliberative Democracy, Chicago Style: Grass-roots Governance in Policing and Public Education", en A. Fung, A y E. O. (Eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. New York. London:Verso.
- \_\_\_ (2004). *Empowered participation. Reinventing urban democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Fung, A., Wright, E.O. (2003a). *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. New York. London:Verso.
- Fung, A., Wright, E.O. (2003b). "Thinking about Empowered Participatory Governance", en A. Fung, A y E. O. (Eds.), *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance. The Real Utopias Project IV*. New York. London:Verso.
- Gailmard, S. (2012). "Accountability and Principal-Agent Models", en M. Bovens, R. Goodin y T. Schillemans (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Accountability*. Oxford: Oxford University Press.
- Gailmard, S., Patty, J. (2012). "Formal Models of Bureaucracy", *Annual Review of Political Science*, 15: 353-377.
- Galvez, J., Tybout, J. (1985), "Microeconomic Adjustments in Chile during 1977-81: The Importance of Being a Grupo", *World Development*, 13 (8): 969-994.
- Gallastegui, M.C. (1992). "La teoría de los incentivos y los contratos pesqueros", *Revista de Estudios Agro-Sociales*, 160: 101-121.
- Gambetta, D. (1988a). "Can we Trust Trust?", en D. Gambetta (ed.) *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. London: Basil Blackwell.
- \_\_\_ (1991). "La mafia: El precio de la desconfianza", en F. Aguiar (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- \_\_\_ (1994). "Incrustable Markets", *Rationality and Society*, 6 (3): 353-368.
- \_\_\_ (1998a). "Comment on "Corruption and Development", by Susan Rose-Ackerman", en B. Pleskovic y J. Stiglitz (Eds.), *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997*. Washington: The World Bank.
- \_\_\_ (1998b). "Concatenations of mechanisms", en P. Hedström y R. Swedberg (Eds.), *Social Mechanism. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2002). "Corruption: An Analytical Map", en S. Kotkin y A. Sajo (Eds.), *Political Corruption of Transition: A Sceptic's Handbook*. Budapest: Central European University Press.
- \_\_\_ (2005). "Deceptive mimicry in humans", en S. Hurley y N. Chater (Eds.), *Perspective on Imitation: From Cognitive Neuroscience to Social Science*. Vol. 2, *Imitation, Human Development, and Culture*. Cambridge: MIT Press.

- \_\_\_ (2007). *La mafia siciliana. El negocio de la protección privada*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Gambetta, D., Hamill, H. (2005). *Streetwise. How Taxi Drivers Establish Their Customers' Trustworthiness*. New York: Russell Sage Foundation.
- Garcés, M. (2006). “La Veeduría Distrital y la Política Bogotá Transparente: un modelo de control preventivo y de liderazgo ético para una gestión de integridad en el Distrito Capital”, en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- García, A., Schkolnik, M. (1996). “Overcoming poverty - and evaluation and future recommendations”, en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- García, J. (2009). “Instituciones de democracia directa: ampliando la receptividad estatal y el control ciudadano sobre los gobiernos”, *Estudios Políticos*, 35: 181-208.
- Gardner, R. (1995). *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Gargarella, R. (1995). *Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- \_\_\_ (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_ (2002). “La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanism e igualitarismo”, en A. Fernández (Comp.), *Republicanism contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Garretón, M. (1983). *El proceso político chileno*. Santiago de Chile: FLACSO.
- \_\_\_ (1989). *La posibilidad democrática en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- \_\_\_ (1994a). “La evolución política del régimen militar chileno y los problemas de transición a la democracia”, en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Volumen 2*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_ (1994b). “Transición incompleta y régimen consolidado. Las paradojas de la democratización chilena”, *Revista de Ciencia Política*, 16 (1-2): 21-32.
- \_\_\_ (2003). *Incomplete Democracy. Political democratization in Chile and Latin America*. Chapel Hill: The University of North of Carolina Press.
- Garzón, E. (1995). “Acerca del concepto de corrupción”, *Claves de la Razón práctica*, 56: 26-38.
- Gentes, I. (2006). “Modernización del Estado y gestión pública participativa en Chile: alcances, obstáculos y perspectivas”, *América Latina Hoy*, 42: 61-91.
- Gerlach, M., Lincoln, J. (1992). “The organization of business networks in the United States and Japan”, en N. Nohria y R. Eccles (Eds.), *Networks and organizations: Structure, form, and action*. Boston: Harvard University Press.
- Gibbons, R. (2001). “Trust in Social Structures: Hobbes and Coase Meet in Repeated Games”, en K. Cook (Ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Gibbs, G. (2007). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gibson, C., Andersson, K., Ostrom, E., Shivakumar, S. (2005). *The Samaritan's Dilemma. The Political Economy of Development Aid*. Oxford: Oxford University Press.
- Gigerenzer, G. (2008). *Decisiones instintivas. La inteligencia del inconsciente*. Barcelona: Ariel.

- Gilardi, F. (2006). "Delegation to independent agencies in Western Europe. Credibility, political uncertainty, and diffusion", en F. Gilardi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- \_\_\_ (2008). *Delegation in the Regulatory State. Independent Regulatory Agencies in Western Europe*. Massachusetts: Edward Elgar.
- Gill, H., Gregory, W. (1990). *The Law of Agency and Partnership*. St. Paul: West Publishing Co.
- Giner, S. (1997). "Intenciones humanas, estructuras sociales: para una lógica situacional", en M. Cruz (Coord.), *Acción humana*. Barcelona: Ariel.
- Gintis, H. (2009). *Game Theory Evolving. A Problem-Centered Introduction to Modeling Strategic Interaction*. Princeton: Princeton University Press.
- Gintis, H., Bowles, S., Boyd, R., Fehr, E. (2003). "Explaining altruistic behavior in humans", *Evolution and Human Behavior*, 24: 153-172.
- \_\_\_ (2005). "Moral sentiments and material interest: Origins, Evidence, and Consequences", en H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd y E. Fehr (Eds.), *Moral Sentiments and Material Interest*. Cambridge M.A.: The MIT Press.
- Gintis, H. Heinrich, J. Bowles, S., Boyd, R., Fehr, E. (2008). "Strong Reciprocity and the Roots of Human Morality", *Social Justice Research*, 21 (2): 241-253.
- Gjesdal, F. (1982). "Information and Incentives. The Agency Information Problem", *Review of Economic Studies*, XLIX: 373-390.
- Gneezy, U., Meier, S., Rey-Biel, P. (2011). "When and Why Incentives (Don't) Work to Modify Behavior", *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4): 191-210.
- Gobierno de Chile (2009). *Mensaje Presidencial 21 de mayo de 2009*. Santiago de Chile. Secretaría de Comunicaciones, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- \_\_\_ (2011a). *Cuenta sectorial*. <http://www.gob.cl/media/2011/05/Cuentas-P%C3%BAblicas-2011-Sectorial.pdf> Fecha de Consulta: Enero de 2012.
- \_\_\_ (2011b). *Cuenta regional*. <http://www.gob.cl/media/2011/05/Cuentas-P%C3%BAblicas-2011-Regional.pdf> Fecha de Consulta: Enero de 2012.
- Goldsmith, W., Vainer, C. (2001). "Presupuesto participativo y políticas de poderes en Porto Alegre". *Eure*, 27(82): 115-119.
- Goldfrank, B. (2006). "Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio", *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 03-28.
- Goldthorpe, J. (2010). *De la sociología. Números, narrativas e integración de la investigación y la teoría*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Gómez, A. (1988a). "Cómo explicar las acciones racionalmente", *Arbor*, 511-512: 101-127.
- \_\_\_ (1988b). "Acción individual, lógica social", *Zona Abierta*, 48-49: 193-216.
- \_\_\_ (1992). *Sobre actores y tramoyas. La explicación situacional de la acción individual*. Barcelona: Anthropos.
- \_\_\_ (1993). "Explicación en un mundo de actores", en Manuel Cruz (Ed.), *Individuo, modernidad, historia*. Madrid: Tecnos.
- \_\_\_ (1997). "Microfundamentos de la explicación social", en M. Cruz (Coord.), *Acción humana*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_ (2003). *Filosofía y metodología de las ciencias sociales*. Madrid: Alianza Editorial.
- González, S. (2009). "Network and mechanisms of interdependence. Theoretical Developments beyond the Rational Action Models", *Revista Internacional de Sociología*, 67 (3): 537-558.

- \_\_\_ (2010). “El papel de las redes en el capital social y los experimentos de simulación”, en J. A. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- González de la Lara, Y. (2004). “Respuestas contractuales a cambios institucionales: un análisis histórico institucional”, *Información Comercial Española*, 812: 91-103.
- Goodin, R. (1992). *Motivating Political Morality*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell Publishers.
- \_\_\_ (2000). “Trusting individuals versus trusting institutions”, *Rationality and Society*, 12 (4): 381-395.
- \_\_\_ (2003). “Las instituciones y su diseño”, en R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Gordon, I., P. MacCann (2000). “Industrial Cluster: Complexes, Agglomeration and/or Social Network?”, *Urban Studies*, 37 (3): 513-532.
- Govvaneff, Y. (2003). “Teoría del Agente-Principal y el mercadeo”, *Revista Universidad EAFIT*, 129: 75- 87.
- Göske, J. (2000). “Desarrollo Territorial: Hacia un Enfoque Sistémico e Integrador”, en J. Göske (Ed.), *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Graf, J. (2000). “Making corrupt deals: contracting in the shadow of the law”, *Journal of Economic, Behavior & Organization*, 48: 221-241.
- Graeff, P. (2009). “Social capital: the dark side”, en G. Tinggaad y G. Haase (Eds.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Granada, M. A. (2005). “Introducción”, en N. Maquiavelo, *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Granovetter, M. (1973). “The Strength of Weak Ties”, *American Journal of Sociology*, 81: 1287-1303.
- \_\_\_ (1982). “The Strength of Weak Ties. A Network Analysis Revisited”, en P. V. Marsden y N. Lin (Eds.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: SAGE.
- \_\_\_ (1988). “The Sociological and Economics Approaches to Labor Market Analysis: A Social Structural View”, en R. Swedberg, M. Granovetter (Eds.), *The Sociology of Economic Life*. Boulder: Westview Press.
- \_\_\_ (1990a). “The Old and the New Economic Sociology”, en R. Friedland y F. Roberston (Ed.), *Beyond the marketplace. Rethinking Economy and Society*. New York: Aldine de Gruyter.
- \_\_\_ (1990b). “Mark Granovetter (Interview)”, en R. Swedberg, *Economics and Sociology. Redefining their boundaries: conversations with economist and sociologist*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- \_\_\_ (1991). “The Social Construction of Economic Institutions”, en A. Etzioni y P. R. Lawrence (Eds.), *Socio-Economics. Toward a New Synthesis*. New York: M. E. Sharpe.
- \_\_\_ (1992a). “Problems of Explanations in Economics Sociology”, en N. Nohria y R. G. Eccles (Eds.), *Networks and Organizations. Structure, form, and action*. Boston: Harvard Business School Press.

- \_\_\_ (1992b). “Economic Institutions as Social Construction: a Framework for Analysis”, *Acta Sociologica*, 35: 3-11.
- \_\_\_ (1993). “The Nature of Economic Relationships”, en R. Swedberg (ed.), *Explorations in Economic Sociology*. New York: Russell Sage Foundations.
- \_\_\_ (2002). “The Theoretical Agenda for Economic Sociology”, en M. Guillén et al., *The New Economic Sociology. Developments in an Emerging Field*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2000). “La fuerza de los vínculos débiles”, *Política y Sociedad*, 33: 41-56.
- \_\_\_ (2003a). “La fuerza de los lazos débiles. Revisión de la teoría reticular”, en F. Requena (Ed.), *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2003b). “Acción económica y estructura social: el problema de la incrustación”, en F. Requena (Ed.), *Análisis de redes sociales. Orígenes, teorías y aplicaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2005a). “The Impact of Social Structure on Economic Outcomes”, *Journal of Economics Perspectives*, 19 (1): 33-50.
- \_\_\_ (2005). “Business Groups and Social Organizations”, en N. J. Smelser y R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press; New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2007). “The Social Construction of Corruption”, en V. Nee y R. Swedberg (Eds.), *On Capitalism*. Stanford: Stanford University Press.
- Greif, A. (1989). “Reputation and Coalitions in Medieval Trade: Evidence on the Maghribi Traders”, *Journal of Economic History*, 49 (4): 857-882.
- \_\_\_ (1991). “The Organization of Long-Distance Trade: Reputations and Coalitions in the Geniza Documents and Genoa During the Eleventh and Twelfth Centuries”, *Journal of Economic History*, 51 (2): 459-462.
- \_\_\_ (1992). “Institutions and International Trade: Lessons from the Commercial Revolution”, *American Economic Review*, 82 (2): 128-133.
- \_\_\_ (1993). “Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Trader’s Coalition”, *American Economic Review* 83 (3): 525-548.
- \_\_\_ (1994). “Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies”, *Journal of Political Economy*, 102 (5): 912-950.
- \_\_\_ (1996). “The Study of organizations and Evolving Organizational Forms Trough History: Reflections from the Late Medieval Family Firm”, *Industrial and Corporate Change*, 5 (2): 417-501.
- \_\_\_ (1997a). “Economic History and Game Theory”, en R. J. Aumann y S. Hart (Eds.), *Handbook of Game Theory*. Vol. 3. Amsterdam: North-Holland.
- \_\_\_ (1997b). “Microtheory and recent development in the study of economic institutions through economic history”, en D. Kreps y K. Wallis (Eds.), *Advances in economic and econometrics: theory and applications*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1997c). “On the Interrelations and Economic Implications of Economic, Social, Political, and Normative Factors: Reflections from Two Late Medieval Societies”, en J. Drobak y J. Nye (Eds.), *Frontiers of the New Institutional Economics*.

- \_\_\_ (1998). “Self-Enforcing Political System and Economic Growth: Late Medieval Genoa”, en R. Bates, A. Greif, M. Levi, J-L. Rosenthal, J-L y B. Weingast, *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2002). “Institutions and Impersonal Exchange: From Communal to Individual Responsibility”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 158 (1): 168-204.
- \_\_\_ (2004). “Institutions and Impersonal Exchange: The European Experience”, Working Paper 284, John M. Olin Program in Law and Economics, Stanford Law School.
- \_\_\_ (2005). “Commitment, Coercion, and Markets: The Nature and Dynamics of Institutions Supporting Exchange”, en C. Ménard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Springer:
- \_\_\_ (2006). *Institutions and the path to the modern economy: Lesson from Medieval Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greif, A. Milgrom, P. y Weingast, B. (1994). “Coordination, Commitment, and Enforcement: The Case of Merchant Guild”, *Journal of Political Economy*, 102 (4): 745-776.
- Greiling, D. (2007). “Trust and performance Management in Non-Profit Organizations”, *The innovation Journal: Public Sector Innovation Journal*, 12 (3). Art. 9 <http://www.innovation.cc/scholarly-style/greiling9final1draft.pdf>
- Groenendijk, N. (1997). “A principal-agent model of corruption”, *Crime, Law & Social Change*, 27 (3-4): 207-229.
- Grossman, S., Hart, O. (1983). “An analysis of the Principal-Agent Problem”, *Econometrica*, 51 (1): 7-46.
- Guerra, C. (1997). *Nueva estrategia neoliberal: la participación ciudadana en Chile*. Cuernavaca: Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias UNAM.
- Gustafsson, I., Tamm, K. (2013). “The Certification Paradox: Monitoring as a Solution and a Problem”, en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Gulati, R. (1995). “Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in alliances”, *Academy of Management Journal*, 38 (1): 85-112.
- Gürtler, O., Grund, C. (2006). *The Effect of Reputation on Selling Prices in Auctions*. Discussion Paper N°114. Governance and the Efficiency of Economic System.
- Gurza, A., Isunza, E. (2010). “Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación”, en E. Isunza y A. Gurza (Coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata.
- Gutiérrez-Saxe, M. (2006). “Desempeño Nacional y rendición de cuentas: el Programa de Formación e Información Estado de la Nación”, en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Haber, S., Razo, Maurer, A. (2003). *The Politics of Property Rights. Political Instability, Credible Commitments, and Economic Growth in Mexico, 1876-1929*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Hadj, A., Nauges, C. (2007). "Reputation and quality effects in the pricing of experience goods: the case of en primeur wine", *American Journal of Agricultural Economics*, 89: 91-103.
- Hadj, A., Lecocq, S., Visser, M. (2008). "The impact of gurus: Parker grades and *en primeur* wine prices", *The Economic Journal*, 118: 158-173.
- Hahn, L. (2010). "Participación y representación: algunas reflexiones sobre la experiencia en Brasil", en E. Isunza y A. Gurza (Coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata.
- Hakhverdian, A., Mayne, Qu. (2012). "Institutional Trust, Education, and Corruption: A Micro-Macro Interactive Approach", *The Journal of Politics*, 74 (3): 739-750.
- Hall, P. (2003). "El capital social en Gran Bretaña", en R. Putnam (Ed.), *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Hardin, R. (1989). "Why A Constitution?", en B. Grofman y D. Wittman (Eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*. New York: Agathon Press.
- \_\_\_ (1993). "The Street-Level Epistemology of Trust", *Politics & Society*, 21, (4):505-529.
- \_\_\_ (1996). "Trustworthiness", *Ethics*, 107 (1): 26-42.
- \_\_\_ (1998). "Trust in Government", en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust & Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (1999a). "Do we want trust in Government", en M. Warren (Ed.), *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1999b). "Social Capital", en J. Alt, M. Levi y E. Ostrom (Eds.), *Competition and Cooperation. Conversation with Nobelist about Economics and Political Science*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2000). "The Public Trust", en S. Pharr y R. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2001). "Conceptions and Explanations of Trust", en K. Cook, (Ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2010). *Confianza y confiabilidad*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Hardy, C. (2001). "Las políticas sociales en América Latina en los noventa." Colección *IDEAS* N° 8. Fundación Chile 21. [www.mef.gob.pe/contenidos/pol\\_econ/documentos/Las\\_PS\\_en\\_AL\\_en\\_los\\_90.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/pol_econ/documentos/Las_PS_en_AL_en_los_90.pdf) Fecha de consulta: junio de 2013.
- \_\_\_ (2002). "Resultados Encuesta CASEN 2000", *Foro*, Fundación Chile 21. <http://www.chile21.cl/revista-foro-21/page/3/> Fecha de consulta: Agosto de 2007.
- \_\_\_ (2010). "De la protección social a una sociedad que iguala oportunidades y derechos", en C. Hardy (Ed.), *Ideas para Chile. Aportes de la Centroizquierda*. Santiago de Chile: LOM.
- Hart, O. (1996). "Los contratos incompletos y la teoría de la empresa", en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Harring, N. (2012). "Understanding the Effects of Corruption and Political Trust on Willingness and Political Trust to Make Economic Sacrifices for Environmental Protection in a Cross-National Perspective", *Social Science Quarterly*, 94 (3): 660-671.
- Hart, O., Holmström, B. (1987). "The Theory of Firm", en T. Bewley (Comp.), *Advances in Economic Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Harvey, J. (2002a). "On the Reliability of Trusting", *Rationality and Society*, 14 (2): 229-256.



- \_\_\_ (2002b). "The trust paradox: a survey of economic inquiries into nature of trust and trustworthiness", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 47 (3): 291-307.
- Hawkins, D., Lake, D., Nielson, D., Tierney, M. (2006). "Delegation under anarchy: states, international organizations, and principal-agent theory", en D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson y M. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hayami, Y. (1998). "Norms and rationality in the evolution of economic system: a view from Asian villages", *The Japanese Economic Review*, 49 (1): 36-53.
- Hedström, P. (2005). *Dissecting the Social. On the Principles of Analytical Sociology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2006). "Explaining Social Change: An Analytical Approach", *Papers*, 80: 73-95.
- \_\_\_ (2010). "La explicación del cambio social: un enfoque analítico", en J. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Hedström, P., Bearman, P. (2009). "What is analytical sociology all about? An introductory essay", en P. Hedström y P. Bearman (Ed.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Hedström, P., Swedberg, R. (1998). "Rational Choice, Empirical Research and the Sociological Tradition", en H. P. Blossfeld y G. Prein (Eds.), *Rational Choice Theory and Large-Scale Data Analysis*. Boulder: Westview Press.
- Hedström, P., Ylikoski, P. (2010). "Causal Mechanisms in the Social Sciences", *Annual Review of Sociology*, 36: 49-67.
- Heidenheimer, A., Johnston, M. (2002). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heidenheimer, A., Johnston, M., Levine, V. (2002). "Términos, conceptos y definiciones: una introducción", *Zona Abierta*, 98/99: 27-43.
- Heinrich, J., Boyd, R., Bowles, S., Camerer, C., Fehr, E., Gintis, H., McElreath, R. (2004). "Overview and Synthesis", en J. Heinrich, R. Boyd, S. Bowles, C. Camerer, E. Fehr, H. Gintis (Eds.), *Foundations of Human Sociality. Economic Experiments and Ethnographic Evidence from Fifteen Small-Scale Societies*. New York: Oxford University Press.
- Herbig, P., Milewicz, L. (1995). "The relationship of reputation and credibility to brand success", *Journal of Consumer Marketing*, 12 (4): 5-10.
- Hernández, A., Arciniegas, E. (Comps.) (2011). *Experiencias de accountability vertical horizontal y social en América Latina. Estudios de caso comparados en São Paulo, México D.F., Caracas y Bogotá*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Herrero, R. (2000). "La terminología del análisis de redes. Problemas de definición y de traducción", *Política y Sociedad*, 33: 199-206.
- Herreros, F. (2000). "Social capital, associations and civic republicanism", en M. Saward (Ed.), *Democratic Innovation. Deliberation, representation and association*. London and New York: Routledge.
- \_\_\_ (2002a). "Republicanism, capital social y democracia", *Revista de Estudios Políticos*, 117: 293-311.
- \_\_\_ (2002b). "¿Son las relaciones sociales una fuente de recursos? Una definición del capital social", *Papers*, 67: 129-148.

- \_\_\_ (2002c). *¿Por qué confiar? El Problema de la creación de capital social*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- \_\_\_ (2003a). “Las fuentes de la confianza social”, *Revista Internacional de Sociología*, 35: 151-175.
- \_\_\_ (2003b). “The Dilemma of Social Democracy in 1914. Chauvinism or Social Dilemma”, *Rationality and Society*, 15 (3): 325-344.
- \_\_\_ (2004a). “La confianza política en la tradición republicana desde Cicerón hasta Madison”, *Revista de Estudios Políticos*, 125: 325-347.
- \_\_\_ (2004b). “¿Por qué confiar? Formas de creación de confianza social”, *Revista Mexicana de Sociología*, Año 66, 4: 605-626.
- \_\_\_ (2004c). “La confianza en los políticos. La visión de Cicerón y Maquiavelo”, *Claves de la Razón Práctica*, 141: 70-73.
- \_\_\_ (2004d). “Confianza y cooperación: la socialdemocracia europea y la Primera Guerra Mundial”, *Historia y Política*, 11: 181-198.
- \_\_\_ (2005a). “Las elecciones y la tradición republicana”, *Revista Española de Ciencia Política*, 12: 53-73.
- \_\_\_ (2005b). “Las elecciones como forma de seleccionar buenos políticos”, *Claves de la Razón Práctica*, 156: 70-74.
- \_\_\_ (2006). “Screening before Sanctioning. Elections and Republican Tradition”, *European Journal of Political Theory*, 5 (4): 415-435.
- \_\_\_ (2007a). “Capital social y desarrollo económico”, en J.A. Pérez (Coord.), *Sociología y desarrollo. El reto del desarrollo sostenible*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- \_\_\_ (2007b). “Confianza y cooperación en ausencia del Estado”, *Revista Internacional de Sociología*, Volumen LXV (46): 87-105.
- \_\_\_ (2007c). “Size and virtue”, *European Journal of Political Theory*, 6 (4): 463-482.
- \_\_\_ (2008a). “The State and the creation of an environment for the growing of trust”, *Rationality and Society*, 20 (4): 497-521.
- \_\_\_ (2008b). “Confianza, elección racional y teoría de juegos”, en F. Aguiar, J. Barragán y N. Lara (Coords.), *Economía, Sociedad y Teoría de Juegos*. Madrid: McGraw-Hill.
- \_\_\_ (2009). “The state”, en G. Tinggaad y G. Haase (Eds.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- \_\_\_ (2011). “David Hume y los límites de la confianza”, *Claves de Razón Práctica*, 212: 48-54.
- \_\_\_ (2011b). “Prólogo”, en J. Coleman, *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2012a). “The state counts: State efficacy and the development of trust”, *Rationality and Society*, 24 (4): 483-509.
- \_\_\_ (2012b). “Confianza y heterogeneidad étnica”, *Revista Española de Sociología*, 17: 151-158.
- Herreros, F., Criado, H. (2001). “El problema de la formación del capital social. Estado, asociaciones voluntarias y confianza generalizada”, *Zona Abierta*, 94/95: 202-231.
- \_\_\_ (2003). “In Whom We Trust? The Development of Particularised Trust inside Associations”, *European Political Science*, 2 (3): 56-61.

- \_\_\_ (2006). “Estado, confianza social y minorías étnicas”, *Revista Española de Sociología*, 6: 35-50.
- \_\_\_ (2007). “Corruption and the Disparity in Levels of Political Support by Winners and Losers”, *Canadian Journal of Political Science*, 40 (2): 507-519.
- \_\_\_ (2008). “The State and the Development of Social Trust”, *International Political Science Review*, 29 (1): 53-71.
- \_\_\_ (2010). “On the definition of trust: an experimental design”, Ponencia presentada en X Congreso Español de Sociología. Grupo de Trabajo 30 Sociología Analítica. Pamplona, 1, 2, 3 de Julio.
- Herreros, F., De Francisco, A., (2001). “Introducción: el capital social como programa de investigación”, *Zona Abierta*, 94/95: 1-46.
- Hetherington, M. (1998). “The Political Relevance of Political Trust”, *The American Political Science Review*, 92 (4): 791-808.
- Hindriks, J., Keen, M., Muthoo, A. (1999). “Corruption, extortion and evasion”, *Journal of Public Economics*, 74: 395-430.
- Hirschman, A. (1973). *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1977). *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1989). *Enfoques alternativos sobre la sociedad de mercado y otros ensayos recientes*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1999). *A través de las fronteras. Los lugares y las ideas en el transcurso de una vida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1996). *Tendencias autosubversivas. Ensayos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1999). *Las pasiones y los intereses. Argumentos políticos a favor del capitalismo previos a su triunfo*. Barcelona: Ediciones Península.
- Hirshleifer, J. (2001). “Game-Theoretic Interpretations of Commitment”, en R. M. Nesse (Ed.), *Evolution and the capacity for commitment*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hobbes, T. (1984). *Leviatán. O de la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Tomo I. Madrid: Sarpe.
- Hoff, K., Stiglitz, J. (2002). “La teoría económica moderna y el desarrollo”, en G. Meier y J. Stiglitz (Eds.), *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva*. México D.F.: Banco Mundial-AlfaOmega Grupo Editor.
- Holmes, S. (1999). “El precompromiso y la paradoja de la democracia”, en J. Elster y R. Slagstad (Eds.), *Constitucionalismo y democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2012). “Conjura, intriga y corrupción en la teoría democrática”, en A. Przeworski e I. Sánchez-Cuenca (Eds.), *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Holmström, B. (1979). “Moral Hazard and Observability”, *The Bell Journal of Economics*, 10 (1): 74-91.
- Honohan, I. (2002). *Civic Republicanism*. London: Routledge.
- Horn, M. (1995). *The political economy of public administration. Institutional choice in the public sector*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Horner, J. (2002). "Reputation and Competition", *American Economic Review*, 92 (3): 644-663.
- Houser, D., Wooders, J. (2006). "Reputation in Auctions: Theory and Evidence from eBay", *Journal of Economic & Management Strategy*, 15 (2):353-369.
- Huff, W., Dewit, G., Oughton, C. (2001). "Credibility and Reputation Building in the Development State: A Model with East Asian Applications", *World Development*, 29 (4): 711-724.
- Hume, D. (2005). *Tratado de la naturaleza humana*. Madrid: Tecnos.
- Huneus, C. (2000). "Technocrats and politicians in an authoritarian regime. The 'ODEPLAN Boys' and the 'Gremialists' in Pinochet's Chile", *Journal of Latin American Studies*, (32): 461-501.
- ICSO-UDP (2013). Encuesta Nacional UDP 2013 segundo semestre. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO), Universidad Diego Portales. <http://www.encuesta.udp.cl/wp-content/uploads/2013/10/PPT-Encuesta-ICSO-UDP-2013.pdf> Fecha de consulta: marzo de 2014.
- IDER. Instituto de Desarrollo Local y Regional. Universidad de La Frontera (2014). *Actualización Plan de Desarrollo Comunal PLADECO. Informe N°1. Diagnóstico Junio 2014*. Documento de trabajo.
- Ilustre Municipalidad de Cunco (2008). Cuenta Pública Gestión 2008. <http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202008.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_\_ (2009). Cuenta pública gestión 2009. <http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202009.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_\_ (2011a). Programa de Desarrollo Rural (Proder). <http://www.municunco.cl/proder.php> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_\_ (2011b). Llamado a concurso público PRODESAL-Comuna de Cunco. [http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases\\_concurso\\_prodesal\\_cunco\\_08-11.pdf](http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_08-11.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_\_ (2012a). Programa de Desarrollo de Acción Local – PRODESAL. Contrato a honorarios Jefe Técnico PRODESAL – Ilustre Municipalidad de Cunco con J.M.M.C.
- \_\_\_\_ (2012b). Oficio Ordinario N°446 del 14 de Mayo de 2012. Solicita autorización para complementar aporte de movilización de equipos técnicos PRODESAL.
- \_\_\_\_ (2012c). Manifestación de interés y compromiso de aporte municipal. Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL), del 07 de mayo de 2012.
- \_\_\_\_ (2012d). Certificado N° 1005 Concejo Municipal Comuna de Cunco. 04 de mayo de 2012.
- \_\_\_\_ (2013). Bases llamado a concurso Programa Desarrollo de Acción Local "PRODESAL" [http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases\\_concurso\\_prodesal\\_cunco\\_28-01-13.pdf](http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_28-01-13.pdf) Fecha de consulta: Febrero de 2013.
- INDAP (2009a). Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas. [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res\\_1438\\_normas\\_parte1\[2\].pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res_1438_normas_parte1[2].pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.

- \_\_\_ (2009b). Orientaciones Control Social. <http://200.63.97.59/~msegovia/images/departamentos/prodesal%20II/03.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2009c). Resolución Externa N°1024, del 17 de noviembre de 2009. Aprueba la conformación del Comité de Control Social PRODESAL y asigna presupuesto para financiar gastos de los representantes de los grupos del comité. [http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX815024-30-11-2009\\_1.pdf](http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX815024-30-11-2009_1.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2009d). Convenio INDAP Área de Cunco y Comité de Control Social PRODESAL. Cunco, 16.10.2009.
- \_\_\_ (2010a). Informe de gestión PRODESAL 2006-2010. [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Resumen\\_Informacion\\_PRODESAL\\_entrega\\_8\\_marzo\\_2010.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Resumen_Informacion_PRODESAL_entrega_8_marzo_2010.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2010b). Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco. [http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010\\_1.pdf](http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2010c). Evaluación de desempeño PRODESAL intermedia temporada 2009-2010. <http://beta1.indap.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Trabajo/2tecnicos.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2010d). Plan de Trabajo Comité de Control Social. Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Unidad Operativa El Valle. Temporada 2010-2011.
- \_\_\_ (2011a). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Antecedentes institucionales. <http://www.indap.gob.cl/QueesINDAP/Paginas/VisionyMision.aspx> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011b). Resolución Exenta N° 010574. 18 de febrero de 2011. Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL). [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res\\_010574\\_Normas\\_Prodesal\\_18-02-2011.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_010574_Normas_Prodesal_18-02-2011.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011c). Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas. [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res\\_167342\\_Normas\\_PRODESAL\\_28-11-2011.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011d). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL. <http://www.indap.gob.cl/Prodesal/default.aspx> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011e). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL. USUARIOS. [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Los\\_usuarios\\_y\\_sus\\_explotaciones\\_2\\_.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Los_usuarios_y_sus_explotaciones_2_.pdf). Fecha de consulta: Noviembre de 2011.

- \_\_\_ (2011f). Programa de Desarrollo Local PRODESAL. [http://beta1.indap.cl/Docs/Documentos/Servicios%20de%20Fomento/Fichas/5521786cPrograma\\_PRODESAL.pdf](http://beta1.indap.cl/Docs/Documentos/Servicios%20de%20Fomento/Fichas/5521786cPrograma_PRODESAL.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011g). Instructivo Programa de Desarrollo Local PRODESAL Equipos Técnicos, evaluación de desempeño y financiamiento y administración de los recursos del programa. INDAP, Ministerio de Agricultura. [http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documents/Instructivos/instructivo\\_prodesal\\_09\\_version\\_final\\_enviada\\_a\\_regiones\\_jul\\_09.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documents/Instructivos/instructivo_prodesal_09_version_final_enviada_a_regiones_jul_09.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011h). Resolución exenta N° 071714, del 29.06.11. Aprueba y pone en ejecución convenio del Programa de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco. <http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXC071714-29-06-2011.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011i). Resolución Exenta N° 098061, del 29 de agosto de 2011, aprueba nueva norma general de participación del Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP <http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/ArchivoParticipacion/REX400ApruebaNormaParticipacion.pdf> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.
- \_\_\_ (2011j). Resolución Exenta N° 066935, del 16 de junio de 2011, asigna incentivos de asesoría técnica del Programa de Desarrollo de Acción Local, en unidades de continuidad de temporada 2011-2012. [http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXB71056-14-06-2011\\_1.pdf](http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXB71056-14-06-2011_1.pdf) Fecha de consulta: Noviembre de 2011
- \_\_\_ (2012a). Pauta de evaluación para la conformación del equipo técnico. <http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/trabaja%20en%20prodesal/2012/Pauta%20Evaluacion%20Equipo%20T%C3%A9cnico%20PRODESAL.pdf> Fecha de consulta: Marzo de 2012.
- \_\_\_ (2012b). Renovación del Convenio para la Ejecución del Programa de Desarrollo de Acción Local “PRODESAL” entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP y la Municipalidad de Cunco. 21.06.2012.
- \_\_\_ (2012c). Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013 (Mayo 2012-Abril de 2013), Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.
- \_\_\_ (2012d). Ficha resultado revisión Informe Técnico Final realizado por la Agencia de Área. Comuna de Cunco, Unidad Operativa El Valle. Informe Técnico cuota N°3 período Mayo 2012-Abril 2013.
- Inglehart, R. (1999). “Trust, well-being and democracy”, en M. Warren (Ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ippolito, P. (1990). “Bonding and nonbonding signals of product quality”, *Journal of Business*, 63 (1): 41-60.
- Isunza, E. (2006). “Para analizar los procesos de democratización: interfaces societales, proyectos políticos y rendición de cuentas”, en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Jaén, M. H., Paravisini, D. (1999). “Diseño institucional, estructura de incentivos y corrupción en hospitales públicos de Venezuela”. Documento de Trabajo R-380. Red de Centros de Investigación. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Jaime, A. (2005). *Trust and distrust in organizations*. Paper draft version presented at the Workshop in Policy Theory and Policy Analysis, Indiana University in Bloomington.
- Jensen, M., Meckling, W. (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost, and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3 (4): 305-360.
- Jiménez de la Parga, M. (1993). "La corrupción en la democracia", *Claves de la Razón práctica*, 29: 8-17.
- Jiménez, F., Caínzos, M. (2004). "La repercusión electoral de los escándalos políticos. Alcance y condiciones", *Revista Española de Ciencia Política*, 10: 141-170.
- Joignant, A. (2011). "El estudio de las elites: un estado del arte", en M. Mella (Comp.), *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- \_\_\_\_ (2012). "La razón de Estado: usos políticos del saber y gobierno científico de los technopols en Chile (1990-1994)", en T. Aristía (Ed.), *Produciendo lo social. Usos de las ciencias sociales en el Chile reciente*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Jones, C. (2002). "La corrupción, la autocracia y la democracia: una persuasión comparativa". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Octubre de 2002.
- Jones, C., Hesterly, W., Borgatti, S. (1997). "A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms", *Academy of Management Review*, 22 (4): 911-945.
- Jordana, J. (1999). "Collective action theory and the analysis of social capital", en J. van Deth et al., *Social Capital and European Democracy*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_ (2000). "Instituciones y capital social: ¿qué explica qué?", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 187-210.
- Joskow, P. (1996). "La especificidad de los activos y la estructura de las relaciones verticales: pruebas empíricas", en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Kandori, M. (1992). "Social Norms and Community Enforcement", *Review of Economic Studies*, 59 (1): 63-80.
- Kant, I. (2002). *Lecciones de ética*. Barcelona: Crítica.
- \_\_\_\_ (2005). *Crítica de la razón práctica*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_\_ (2006). *Fundamentación para una metafísica de las costumbres*. Madrid: Alianza Editorial.
- Keefer, P., S. Snack (2005). "Social Capital, Social Norms and the New Institutional Economics", en C. Menard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Kehoane, R. (2006). "Accountability in World Politics", *Scandinavian Political Studies*, 29 (2): 75-87.
- Kenney, Ch. (2003). "Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts", en S. Mainwaring y C. Welna (Eds.), *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford: Oxford University Press.
- Kingston, C. (2011). "Intermediación y confianza", *Ekonomiaz*, 77 (2): 64-85.

- Kikuchi, M. (2008). "Assessing government efforts to (re)build trust in government: challenges and lessons learned from Japanese experience", en B. Bowornwathana y C. Wescott (Eds.), *Comparative governance reform in Asia: democracy, corruption, and government trust*. Bingley: Emerald.
- Kirmani, A., Rao, A. (2000). "No pain, no gain: A critical review of the literature on Signalling Unobservable Product Quality", *Journal of Marketing*, 64 (2): 66-79.
- Kirstein, R. (2003). "Imperfect monitoring of monitoring agents: one reason for why hierarchies can be superior to "lean" organizations", Discussion Paper 2003-07, Center for Study of Law and Economics.
- Kiser, E., Wesler, H. (2007). "The microfoundations of Analytic Narratives", *Sociologica*, 3: 1-19.
- Klein, D. (1997). "Knowledge, Reputation, and Trust, by Voluntary Means", en D. Klein (Ed.) *Reputation. Studies in the Voluntary Elicitation of Good Conduct*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Klein, B. (1980). "Transaction Cost Determinants of "Unfair" Contractual Arrangements", *American Economic Review*, 70 (2): 356-362.
- Klein, B., Leffler, K. (1981). "The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance", *Journal of Political Economy*, 89 (4): 615-641.
- Klerkx, L., Leeuwis, C. (2008). "Delegation of authority in research funding to networks: experiences with a multiple goal boundary organization", *Science and Public Policy*, 35 (3): 183-196.
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kofman, A., Lawarée, J. (1993). "Collusion in Hierarchical Agency", *Econometrica*, 61 (3): 629-656.
- Kollock, P. (1994). "The Emergence of Exchange Structures: An Experimental Study of Uncertainty, Commitment, and Trust", *American Journal of Sociology*, 100 (2): 313-345.
- Kreps, D. (1990a). *Game Theory and Economic Modelling*. New York: Oxford University Press.
- \_\_\_ (1990b). "Corporate Culture and Economic Theory", en J. Alt y K. Shepsle (Eds.), *Perspectives on Positive Political Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1994). *Teoría de juegos y modelación económica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1995). *Curso de teoría microeconómica*. Madrid: McGraw-Hill.
- \_\_\_ (1997). "Intrinsic Motivation and Extrinsic Incentives", *The American Economic Review*, 87 (2): 359-364.
- Kreps D., Wilson, R. (1982). "Reputation and Imperfect Information", *Journal of Economic Theory*, 27: 253-279.
- Kreps, D., Milgrom, P. Roberts, J. y Wilson, R. (1982). "Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners' Dilemma", *Journal of Economic Theory*, 27: 245-252.
- Krippendorff, K. (1997). *Metodología de análisis de contenido. Teoría y práctica*. Barcelona: Paidós.
- Kuran, T. (1998). "Ethnic norms and their transformation through reputational cascades", *Journal of Legal Studies*, 27: 623-659.
- Kurtz, M. (1999). "Chile's Neo-Liberal Revolution: Incremental Decisions and Incremental Transformation, 1973-89", *Journal of Latin American Studies*, 31: 399-427.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*. Madrid: Ediciones Morata.



- Lahno, B. (1995). "Trust and Strategic Rationality", *Rationality and Society*, (4): 442-464.
- Laffont, J.J., Maskin, E. (1993). "La teoría de los incentivos: una reseña", en M. Pérez (Comp.), *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Laffont, J.J., Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives. The Principal-Agent Model*. Princeton: Princeton University Press.
- Laffont, J.J., Tirole, J. (1991). "The Politics of Government Decision-Making: A Theory of Regulatory Capture", *Quarterly Journal of Economics*, 106 (4): 1089-1127.
- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Lake, D., McCubbins, M. (2006). "The logic of delegation to international organizations", en D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson y M. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Landerretche, O. (2010). "Doscientos años y cincuenta más: economía política de las políticas económicas en Chile", en R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombras. Tomo 2*. Santiago de Chile: Taurus-Fundación Democracia y Desarrollo.
- Lane, J. (2008). *Comparative Politics. The principal-agent perspective*. New York: Routledge.
- Laporta, F., Álvarez, S. (1997). *La corrupción política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lapuerta, V. (2006). "A delegation theory for explaining the bureaucratization of public administrations", en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_ (2007). *A political economy approach to bureaucracies*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- \_\_\_\_ (2010). "El sistema de mérito como garantía de estabilidad y eficacia en las sociedades democráticas avanzadas", *Documentación Administrativa*, 286-287: 113-131.
- Larrañaga, O. (2011). "El Estado de Bienestar en Chile: 1910-2010", en R. Lagos (Ed.), *Cien años de luces y sombras. Tomo 2*. Santiago de Chile: Taurus-Fundación Democracia y Desarrollo.
- Larrañaga, O., Contreras, D. (2010). "Chile Solidario y el Combate de la Pobreza", en O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), *Las Nuevas Políticas Sociales de Protección Social en Chile*. Santiago de Chile: Uqbar.
- Latinobarómetro (2011). Informe 2011. [http://www.infoamerica.org/primeralib\\_2011.pdf](http://www.infoamerica.org/primeralib_2011.pdf)  
Fecha de consulta: Marzo de 2012.
- Lazerson, M. (1988). "Organizational Growth of Small Firms", *American Sociological Review*, 53: 330-342.
- \_\_\_\_ (1990). "Subcontracting in the Modena Knitwear Industry", en F. Pyke, G. Becattini y W. Sensenberger (Eds.), *Industrial Districts and Inter-firm Co-operation in Italy*. Geneva: International Institute for Labor Studies.
- Lechner, N. (1984). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago de Chile: FLACSO.
- \_\_\_\_ (1988). *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- \_\_\_\_ (1991). "Prólogo", en N. Lechner (Ed.), *Capitalismo, democracia y reformas*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Le Grand, J. (1996). "Los cuasi mercados y la política social", en E. Oraval (Coord.), *Economía de la educación*. Barcelona: Ariel.

- \_\_\_ (2003). *Motivations, agency and public policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_ (2007a). “Quasi-market in healthcare”, en J. Hills, J. Le Grand y D. Piachaud (Eds.), *Making Social Policy Work. Essays in honour of Howard Glennnerster*. Bristol: The Policy Press University of Bristol.
- \_\_\_ (2007b). *The other invisible hand. Delivering Public Services through Choice and Competition*. New Jersey: Princeton University Press.
- León, J. (2012). “Mecanismos generadores de la confianza en la institución policial”, *InDret, Revista para el Análisis del Derecho*, 2. <http://www.indret.com/pdf/1039.pdf> Fecha de consulta: octubre de 2014.
- León, S. (2012). “Descentralización, atribución de responsabilidades y voto económico”, en A. Przeworski e I. Sánchez-Cuenca (Eds.), *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Leonard, D., Bloom, G., Hanson, K., O’Farrell, J., Spicer, N. (2013). “Institutional Solutions to the Asimetric Information Problem in Health and Development Services for Poor”, *World Development*, 48: 71-87.
- Levi, M. (1988). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- \_\_\_ (1990). “A Logic of Institutional Change”, en K. Cook, M. Levi (Eds.), *The Limits of Rationality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- \_\_\_ (1996). “The Institution of Conscription”, *Social Science History*, 20 (1): 133-167.
- \_\_\_ (1997a). *Consent, Dissent and Patriotism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1997b). “A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis”, en M. Lichbach y A. Zuckerman (Eds.), *Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1998a). “A State of Trust”, en V. Braithwaite and M. Levi (Eds.), *Trust & Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (1998b). “Conscription: The Price of Citizenship”, en R. Bates, A. Greif, M. Levi, J-L. Rosenthal, J-L. y B. Weingast, *Analytic Narratives*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2000). “When good defences makes good neighbours: a transaction cost approach to trust, the absence of trust and distrust”, en C. Ménard (Ed.) *Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics*. Colchester: Edward Elgar.
- \_\_\_ (2001). “Capital social y asocial: ensayo crítico sobre *Making Democracy Work*, de Robert Putnam” *Zona Abierta* 94/95: 105-119.
- \_\_\_ (2004). “An analytic narrative approach to puzzles and problems”, en I. Shapiro, R. Smith, T. Masoud (Eds.), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2005). “Achieving government legitimacy – and good government”, paper presented in *World Bank Conference New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World*. December 12-15, 2005.
- \_\_\_ (2006a). “Por qué necesitamos una teoría del gobierno”, *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 9-40.
- \_\_\_ (2006b). “Modelando procesos históricos complejos con narrativas analíticas”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 15: 11-29.
- \_\_\_ (2007). “Macroprocesses from Microfoundations”, *Sociologica*, 3: 1-7.

- Levi, M., Sacks, A. (2012). "Gobierno eficaz, consentimiento ciudadano y, quizá, legitimidad", en A. Przeworski e I. Sánchez-Cuenca (Eds.), *Democracia y socialdemocracia. Homenaje a José María Maravall*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Levi, M., Stoker, L. (2000). "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, 3: 475-507.
- Levi, M., Moe, M., Buckley, T. (2004). "The Transaction Cost of Distrust: Labour and Management at the National Labour Relations Board", en R. Hardin (Ed.) *Distrust*. New York: Russell Sage Foundation.
- Levmore, S. (1993). "Commissions and conflicts in agency arrangements: lawyers, real estate brokers underwriters and other agents' rewards", *Journal of Law & Economics*, XXXVI: 503-539.
- Lho, K., Cabuay, J. (2005). "Corruption in Korean Public and private sectors", en N. Tarling (Ed.), *Corruption and Good Governance in Asia*. New York. Routledge.
- Limuneau, F., Quélin, B. (2012). "An empirical investigation of interorganizational opportunism and contracting mechanism", *Strategic Organization*, 10 (1): 55-84.
- Lin, N. (2001). *Social Capital. A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Linares, F. (2001). *La crisis de la comarca minera Cartagena-La Unión (1987-1991). Un estudio sociológico sobre las paradojas de la acción racional*. Cartagena: Ayuntamiento de Cartagena.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Listhaug, O. (2006). "Political disaffection and political performance", en M. Torcal y J. Moreno (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and politics*. New York: Routledge.
- Lizón, A. (2007). *La otra sociología. Una saga de empíricos y analíticos*. Barcelona: Montesinos.
- Lledó, P. (2001). "La influencia de los debates electorales sobre la decisión del voto: el caso de mayo de 1993 en España", *Revista Española de Ciencia Política*, 5: 143-170.
- Lohmann, S. (1996). "El clientelismo político en la democracia representativa", *Cuadernos Económicos del I.C.E*, 62/1: 199-211.
- Londregan, J. (2007). *Legislative Institutions and Ideology in Chile*. Cambridge: Cambridge University Press.
- López, S., Robledo, R. (2004). "El administrador de los antiguos patrimonios agrarios según la teoría de la agencia", *Información Comercial Española*, 812: 105 - 123.
- López-Aranguren, E. (2003). "El análisis de contenido tradicional", en M. García, J. Ibáñez y F. Alvira (Comps.), *El análisis de la realidad social. Métodos y técnicas de investigación*. Madrid: Alianza Editorial.
- Losada, A. (2008). "Democracia, clientes y calidad total en la administración pública", *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 7 (2): 39-62.
- Loury, G. (1977). "A dynamic theory of racial income differences", en P. Wallace y A. L. Mund (Comps.), *Women, minorities and employment discrimination*. Lexington: Lexington Books.
- Lozano, M., Hidalgo, A., García, J. (2004). "El conflicto accionista-directivo: problemas y propuestas de solución", *Información Comercial Española*, 813. 225-244.

- Luban, D. (2003). "El principio de publicidad", R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Luhmann, N. (2005). *Confianza*. Barcelona: Universidad Iberoamericana-Anthropos.
- Luiz, F. (2000). "Responsabilización por la competencia administrada", en Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Lundvall, B. (1992). *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Pinter Publishers.
- Lupia, A. (2001). "Delegation of Power: Agency Theory", en N. Smelser y P. Baltes (Eds.), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, 5: Oxford: Elsevier Science Limited.
- \_\_\_\_ (2006). "Delegation and its Perils", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Lupia, A., McCubbins, M. (1994). "Designing bureaucratic accountability", *Law and Contemporary Problems*, 57 (1): 91-126.
- \_\_\_\_ (1998). *The democratic dilemma. Can citizen learn what they need to know?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Lyne, M. (2008a). *The voter's dilemma and democratic accountability. Latin America and beyond*. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_ (2008b). "Rethinking economics and institutions: the voter's dilemma and economic accountability", en H. Kitschelt y S. Wilkinson (Ed.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Macho, I., Pérez, D. (2009). *Introducción a la economía de la información*. Barcelona: Ariel.
- MacCann, P., Arita, T., Gordon, I. (2002). "Industrial Cluster, transactions cost and the institutional determinants of MNE location behavior", *International Business Review*, 11: 647-663.
- MacIntyre, A. (2009). *Tras la virtud*. Barcelona: Editorial Crítica.
- Mackie, G. (2001). "Todos los hombres son mentirosos: ¿carece de sentido la democracia?", en J. Elster (Comp.), *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- MacLeod, W. (2007). "Reputation, Relationships, and Contract Enforcement", *Journal of Economic Literature*, v. XLV: 595-628.
- Madison, (2006). "El federalista N°10", en A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Madoery, O (2001). "El valor de la política en el desarrollo local", en A. Vásquez Barquero y O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: HomoSapiens Ediciones.
- Magalhães, P. (2006). "Confidence in parliaments. Performance, representation, and accountability", en M. Torcal y J. Moreno (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and politics*. New York: Routledge.
- Mailath, G., Samuelson, L. (2001). "Who wants a Good Reputation?", *Review of Economic Studies*, 68: 415-441.
- Mailath, G., Samuelson, L. (2006). *Repeated Games and Reputation. Long-Run Relationship*. New York: Oxford University Press.

- Maíz, R. (1994). "Estructura y acción: elementos para un modelo de análisis micropolítico del clientelismo", *Revista Internacional de Sociología*, 8-9: 189-215.
- \_\_\_ (2004). "Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político", *Revista Mexicana de Sociología*, 65 (1): 03-39.
- Maquiavelo, N. (2005). *El príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_ (2009). *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Majone, G. (2001). "Políticas públicas y administración: ideas, intereses e instituciones", en R. Goodin y H-D. Klingemann (Ed.), *Nuevo manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Maloney, W., Robteutscher, S. (2007). "The prospect of civil society and democratic governance", en W. Maloney y S. Robteutscher (Eds.), *Social Capital and Associations in European Democracies*. New York Routledge.
- Manin, B. (2006). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B., Przeworski, A., Stokes, S. (1999a). "Introduction", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (1999b). "Elections and Representation", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mansbridge, J. (1990). "The rise and fall of self-interest in the explanation of political life", en J. Mansbridge (Ed.), *Beyond self-interest*. Chicago: University of Chicago.
- Mantzavinos, C. (2003). "Beyond Homo Oeconomicus and Homo Sociologicus", en R. Boudon, M. Cherkaoui y P. Demeulenaere (Eds.), *The European Tradition in Qualitative Research*, Volume IV. London: SAGE Publications.
- \_\_\_ (2004). *Individuals, Institutions and Markets*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2011). "Institutions", en I.C. Jarvie y J. Zamora-Bonilla (Eds.), *The SAGE Handbook of the Philosophy of Social Sciences*. London: SAGE Publications.
- Manzano, D. (2002). "Introducción: ¿Son las elecciones un mecanismo efectivo de representación?", *Zona Abierta*, 100/101: 1-18.
- Manzano, L. (2005). *Clases y estratos sociales en Chile. Análisis de sus transformaciones durante la dictadura militar*. Santiago de Chile: FRASIS Editores.
- Manzo, G. (2006). "Generative Mechanisms and Multivariate Statistical Analysis: Modeling Educational Opportunity Inequality with a Multi-Matrix Log-Linear Topological Model: Contributions and Limitations", *Quality & Quantity*, 40: 721-758.
- \_\_\_ (2007). "Variables, Mechanism, and Simulations: Can the Three Methods Be Synthesized? A Critical Analysis of the Literature", *Revue Française de Sociologie*, Supplement, 48: 35-71.
- \_\_\_ (2010). "Analytical Sociology and Its Critics", *European Journal of Sociology*, 51 (1): 129-170.
- \_\_\_ (2011). "Relative deprivation *in silico*: agent-based models and causality in analytical sociology", en P. Demeulenaere (Ed.), *Analytical Sociology and Social Mechanism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2013). "Reputation and Social Mechanism: A Comment on Origgi's 'A social Epistemology of Reputation'", *Social Epistemology Review and Reply Collective*, 2 (5): 45-50.
- Maravall, J., M. (1999). "Accountability and Manipulation", en A. Przeworski, S. Stokes, B. Manin (Eds.), *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_ (2003a). *El control de los políticos*. Madrid: Taurus.
- \_\_\_ (2003b). “Las estrategias de supervivencia política”, *Claves de Razón Práctica*, 135: 14-22.
- \_\_\_ (2008). *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- Marí-Klose, P. (2000). *Elección racional*. Cuadernos Metodológicos N°29. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Marjit, S., Shi, H. (1998). “On controlling crime with corrupt officials”, *Journal of Economic Behaviour & Organization*, 34: 163-172.
- Martin, L. (2006). “Distribution, information, and delegation to international organizations: the case of IMF conditionality”, en D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson y M. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Martínez, A. (2009). “Introducción”, en N. Maquiavelo, *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*. Madrid: Alianza Editorial.
- Martínez, G. (2006). “La corrupción política: nuevas aportaciones para un viejo debate”, *Revista de Estudios Políticos*, 133: 197-221.
- Martner, G. (2009). “Consenso políticas sociales post-neoliberales”, en Y. Quiroga y A. Canzani y J. Ensignia (Comps.), *Consenso Progresista. Las políticas sociales de los gobiernos progresistas del cono sur*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert, Fundación Chile 21, Fundacao Perseu Abramo, Fundación Líber Seregni, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES).
- Marshall, J. (1976). “Moral Hazard”, *The American Economic Review*, 66 (5): 880 - 890.
- Maskin, E. (2008). “Diseño de mecanismos: cómo implementar objetivos sociales”, *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, 3-4: 9-19.
- Masten, S. (1996). “Una base legal para la empresa”, en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Mauro, P. (1995). “Corruption and Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 110 (3): 681-712.
- \_\_\_ (1998). “Corruption and the Composition of Government Expenditure”, *Journal of Public Economics*, 69: 263-279.
- McColgan, P. (2001). *Agency theory and corporate governance: a review of the literature from UK perspective*. Working paper. Department of Accounting & Finance, University of Strathclyde.
- McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987). “Administrative Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Law, Economics & Organization*, 3: 243-277.
- McCubbins, M., Schwartz, Th. (1984). “Congressional Oversight Overlooked. Police Patrols versus Fire Alarms”, *American Journal of Political Science*, 28 (1): 165-179.
- McCubbins, M., Noll, R., Weingast, B. (1987). “Administratives Procedures as Instruments of Political Control”, *Journal of Laws, Economics, & Organization*, 3 (2): 243-277.
- McEvily, B., A. Zaheer (2004). “Architects of Trust: The Role of Network Facilitators in Geographical Cluster”, en R. Kramer and K. Cook (Eds.), *Trust and distrust in organizations. Dilemmas and approaches*. New York: Russell Sage Foundations.
- McGuire, J., Sundgren, A., Schneeweis, T. (1988). “Corporate social responsibility and firm financial performance”, *Academy of Management Journal*, 31 (4): 854-872.

- Medina, L., Stokes, S. (2008). "Monopoly and monitoring: an approach to political clientelism", en H. Kitschelt y S. Wilkinson (Ed.), *Patrons, Clients, and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mella, M. (2011a). "Referentes internacionales para el giro reformista de la izquierda chilena (1975-1990)", *Espacios Públicos*, 14 (30): 155-175.
- \_\_\_\_ (2011b). "Los intelectuales de los centros académicos independientes y el surgimiento del concertacionismo", en M. Mella (Comp.), *Extraños en la noche. Intelectuales y usos políticos del conocimiento durante la transición chilena*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Meller, P. (1991). "Adjustment and Social Cost in Chile During the 1980s", *World Development*, 19 (11): 1545-1561.
- \_\_\_\_ (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.
- \_\_\_\_ (2002), "Pobreza y distribución del ingreso en Chile (Década del 90)", en P. Drake e I. Jaksic (Compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.
- Ménard, C. (2000). "Enforcement procedures and governance structures: what relationship?", en C. Ménard (Ed.), *Institutions, Contracts and Organizations. Perspectives from New Institutional Economics*. Cheltenham-Northampton: Edward Elgar.
- Méndez, V. (2004). *El filósofo y el mercader. Filosofía, derecho y economía en la obra de Adam Smith*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Merton, R. (1985). *Sociología de la ciencia, 2. Investigaciones teóricas y empíricas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mesa-Lago, C. (1997). "Social Welfare Reform in Context of Economic-Political Liberalization: Latin American Cases", *World Development*, 25 (4): 497-517.
- Michels, A. (2011). "Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?", *International Review of Administrative Science*, 77 (2): 275-293.
- MIDEPLAN (1994). *Integración al desarrollo. Avance de la política social: 1990-1993*. Santiago de Chile: Editores Asociados.
- Miguel, F.J. (1996). "¿Deberían interesarse los sociólogos por el Marxismo analítico?", *Papers*, 50: 155-163.
- Miles, M., Huberman, A. (1994). *Qualitative Data Analysis*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.
- Milgram, S. (1967). "The small world problem", *Psychology Today*, 2: 60-67.
- Milgrom, P., North, D., Weingast, B. (1990). "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs", *Economics and Politics*, 2: 1-23.
- Milgrom, P., Roberts, J. (1982). "Predation, Reputation and Entry Deterrence", *Journal of Economic Theory*, 27: 280-312.
- \_\_\_\_ (1993). *Economía, organización y gestión de la empresa*. Barcelona: Ariel.
- Miller, G. (1990). "Managerial Dilemmas: Political Leadership in Hierarchies", en K. Cook y M. Levi (Eds.), *The Limits of Rationality*. Chicago: The University of Chicago Press.
- \_\_\_\_ (1992). *Managerial Dilemmas. The Political Economy of Hierarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

- \_\_\_ (2004). “Monitoring, Rules, and the Control Paradox: Can the Good Soldier Svejke Be Trusted?”, en R. M. Kramer y K. S. Cook (Eds.), *Trust and Distrust in Organizations*. New York: Russell Sage Foundation.
- \_\_\_ (2005). “Solutions to Principal-Agent Problems in Firms”, en C. Menard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- Miller, G., Hammond, T. (1994). “Why politics is more fundamental than economics. Incentive-compatible mechanisms are not credible”, *Journal of Theoretical Politics*, 6 (1): 5-26.
- Miller, G., Moe, T. (1983). “Bureaucrats, Legislators, and the Size of Government”, *American Political Science Review*, 77: 297-322.
- Miller, R. (1988). “Innovation and Reputation”, *Journal of Political Economy*, 96 (4): 741-765.
- Ministerio de Agricultura, (2000). *Una política de Estado para la agricultura Chilena. Período 2010-2010*. Santiago de Chile. Ministerio de Agricultura.
- \_\_\_ (2012). “Ley 29.213. Modifica Ley Orgánica del Instituto de Desarrollo Agropecuario”. [docs.chile.justia.com/nacionales/leyes/ley-n-19-213.pdf](http://docs.chile.justia.com/nacionales/leyes/ley-n-19-213.pdf). Fecha de consulta: noviembre de 2011.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014). Reporte Comunal Cunco, Región de La Araucanía. Serie Informes Comunales N°1, 7 de febrero de 2014. Versión preliminar. [file:///D:/Users/Maury/Documents/M/DOCUMENTOS%20TESIS/TESIS%20VERSION%20FINAL/CONCLUSIONES/REPORTE%20Cunco\\_2013.pdf](file:///D:/Users/Maury/Documents/M/DOCUMENTOS%20TESIS/TESIS%20VERSION%20FINAL/CONCLUSIONES/REPORTE%20Cunco_2013.pdf); [file:///D:/Users/Maury/Documents/M/DOCUMENTOS%20TESIS/TESIS%20VERSION%20FINAL/CONCLUSIONES/REPORTE%20Cunco\\_2013.pdf](file:///D:/Users/Maury/Documents/M/DOCUMENTOS%20TESIS/TESIS%20VERSION%20FINAL/CONCLUSIONES/REPORTE%20Cunco_2013.pdf). Fecha de consulta: marzo de 2014.
- Ministerio de Hacienda (2008). *Términos técnicos de referencia. Evaluación de impacto Programas de Servicios de Fomento a Sectores Especiales-Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo Comunas Pobres (PRODECOP)*, Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura. Santiago de Chile: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.
- Ministerio del Interior de Chile (2006). *Ley de Orgánica Constitucional sobre Gobierno Regional y Administración Regional*. Texto refundido por DFL N°1-19.175 de 2005, del Ministerio del Interior. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- \_\_\_ (2009). *Resolución Exenta N° 3911 del 15 de julio de 2011: Aprueba Norma General de participación ciudadana de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior*. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- \_\_\_ (2010). *Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Texto refundido, coordinado y sistematizado fijado por el D.F.L. N°1 2006, del Ministerio del Interior. Santiago de Chile: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Ministerio Secretaría General de Gobierno (2009). *Experiencias Exitosas de Cuentas Públicas Participativas*. Santiago de Chile: Departamento de Ciudadanía y Gestión Pública, División de Organizaciones Sociales, Ministerio Secretaría General de Gobierno.
- Moe, T. (1984). “The New Economics of Organization”, *American Journal of Political Science*, 28 (4): 739-777.
- \_\_\_ (1998). “La teoría positiva de la burocracia pública”, en S. Saiegh, M. Tommasi (Comps.), *La economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.



- \_\_\_ (2005). "Political Control and the Power of the Agent", *Journal of Law, Economics & Organization*, 22 (1): 1-29.
- Molina, J. L. (2001). *El análisis de redes sociales. Una introducción*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Molina, S. (1993). *Abriendo caminos*. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones de para el Desarrollo.
- \_\_\_ (1996). "A public institutional framework for social policy", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Monsiváis, A. (2006a). "Rendición de cuentas democráticas y justificaciones públicas: una concepción deliberativa de la calidad de la democracia", *Sociológica*, 21 (62): 13-41.
- \_\_\_ (2006b). "Democracia deliberativa y teoría democrática: una revisión del valor de la deliberación pública", *Revista Mexicana de Sociología*, 68 (2): 291-330.
- \_\_\_ (2013). "Repensando la relación entre democracia y representación: algunas propuestas para ampliar el canon democrático", *Perfiles Latinoamericanos*, 41: 45-69.
- \_\_\_ (2014). "La deliberación como mecanismo de control democrático: precisiones analíticas y cuestiones emergentes", *Revista Mexicana de Sociología*, 76 (3): 471-499.
- Montecinos, E. (2006). "Descentralización y democracia en Chile: análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal", *Revista de Ciencia Política*, 26 (2): 191-208.
- \_\_\_ (2009). "El presupuesto participativo en América Latina ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa?", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 44: 147-174
- Montesinos, V., Serrano, L., Fernández, J. (2005). *La medición del capital social. Una aproximación económica*. Bilbao: Fundación BBVA.
- Montero, J., Gunther, R., Torcal, M. (1998). "Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 83: 9-49.
- Montero, J., Zmerli, S., Newton, K. (2008). "Confianza social, confianza política y satisfacción con la democracia", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 122: 11-54.
- Montesquieu (1984). *Del espíritu de las leyes. Tomo I*. Madrid: Sarpe.
- Mora, M. (2000). "Responsabilización por el control de resultados", en Consejo Científico del CLAD (Coord.), *La responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD.
- Morales, M. (2008). "Evaluando la confianza institucional en Chile. Una mirada desde los resultados LAPOP", *Revista de Ciencia Política*, 28 (3): 181-186.
- Morales, R. (2004). "Hacia un presupuesto participativo. La experiencia en Tlalpan, Distrito Federal", en A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social.
- Moran, C. (1989). "Economic Stabilization and Structural Transformation: Lessons from the Chilean Experience, 1973-87", *World Development*, 17 (4): 491-502.
- Mosterín, J. (1987). *Racionalidad y acción humana*. Madrid: Alianza.

- Mota, F., Subirats, J. (2000). “El quinto elemento: el capital social en las Comunidades Autónomas. Su impacto sobre el funcionamiento del sistema político autonómico”, *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (2): 123-158.
- Moulian, T. (1983). *Democracia y socialismo en Chile*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Mui, L. (2002). *Computational Models of Trust and Reputation: Agents, Evolutionary Games, and Social Networks*. Doctoral Thesis. Department of Electrical Engineering and Computer Science, Massachusetts Institute of Technology.
- Muller, P. (2009). *Les politiques publiques*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Müller, W. (2006). “Austria: Imperfect Parliamentarist but Fully-fledged Party Democracy”, en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Müller, W., Bergman, T., Strøm, K. (2006). “Parliamentary Democracy: Promise and Problems”, en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Muñoz, J. (2003). *Análisis cualitativo de datos textuales con ATLAS Ti 5 versión 2.4*. Universitat Autònoma de Barcelona. <http://www.ugr.es/~textinfor/documentos/manualatlas.pdf> Fecha de consulta: Septiembre de 2011.
- Nalebuff, B., Stiglitz, J. (1993). “Premios e incentivos: hacia una teoría general de la compensación y la competencia”, en M. Pérez (Comp.), *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Navarro, P., Díaz, C. (1999). “El análisis de contenido”, en J. Delgado y J. Gutiérrez (Coords.), *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Navarro, Z. (1988). “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del “presupuesto participativo” de Porto Alegre (Brasil)”, en L. Bresser Pereira y N. Cunill (Eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- Nee, V. (1998). “Norms and Network in Economics and Organizational Performance”, *American Economic Review*, 88 (2): 85 - 89.
- Nee, V., Ingran, P. (1998). “Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure”, en M. Brinton y V. Nee (Eds.), *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Stanford University Press-Russell Sage Foundation.
- Nee, V., Sijin, (1996). “Local Corporatism and Informal Privatization in China’s Markets Transition”, en J. McMillan y B. Naughton (Eds.), *Reforming Asian Socialism: The Growth of Market Institutions*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Newton, K. (2001). “Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy”, *International Political Science Review*, 22 (2): 201-214.
- \_\_\_\_ (2006). “Institutional confidence and social trust. Aggregate and individuals relations”, en M. Torcal y J. Moreno (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and politics*. New York: Routledge.
- Newton, K., Norris, P. (2000). “Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?”, en S. Pharr y R. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Nicholls, K., Picou, J. (2013). “The Impact of Hurricane Katrina on Trust in Government”, *Social Science Quarterly*, 94 (2): 344-361.

- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Publishing Company.
- \_\_\_ (1975). "Bureaucrats and politicians", *Journal of Law and Economics*, 18: 617-643.
- Noguera, J. (2000). "Conclusiones. La restructuración de la política social en España", en J. Adelantado (Coord.), *Cambios en el Estado de Bienestar*. Barcelona: Icaria-Universitat Autònoma de Barcelona, Servei de Publicacions.
- \_\_\_ (2002). "¿Son los hechos sociales una clase de hechos mentales? Una crítica materialista a la ontología social de John Searle", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 99: 35-60.
- \_\_\_ (2003a). *Rawlsianos, marxistas y santos. Una crítica del socialismo igualitarista de G.A. Cohen*. Texto inédito presentado en el IV Congrés Català de Sociologia, Reus, abril de 2003.
- \_\_\_ (2003b). "¿Quién teme al individualismo metodológico? Un análisis de sus implicaciones para la teoría social", *Papers*, 69: 101-132.
- \_\_\_ (2006). "El reduccionismo y la ciencia social". Work in progress.
- \_\_\_ (2010). "Por qué necesitamos una sociología analítica", en J. Noguera (Ed.), *Teoría Sociológica Analítica*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_ (2013a). "How social mechanisms matter for social justice". Work in progress. <http://gsadi.uab.cat/images/pdfs/noguera/WP-%20HOW%20SOCIAL%20MECHANISMS%20MATTER%20FOR%20SOCIAL%20JUSTICE%202010.pdf> Fecha de consulta: Septiembre de 2013.
- \_\_\_ (2013b). "¿Qué es el individualismo metodológico?", en C. Charry y N. Rojas (Eds.), *La Era de los individuos. Actores, política y teoría en la sociedad actual*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Noguera, J., De Francisco, A. (2011). "La sociología analítica", en S. Giner (Ed.), *Teoría Sociológica Moderna*. Barcelona: Ariel.
- Nonell, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno. La rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada*. Barcelona: Icaria.
- Nooteboom, B. (2003). "The trust process", en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- \_\_\_ (2010). "La dinámica de la confianza: comunicación, acción y terceras partes", *Revista de Economía Institucional*, 12 (23): 111-133.
- North, D. (1984). *Estructura y cambio en la historia económica*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_ (1989). "Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction", *World Development*, 17 (9): 1319-1332.
- \_\_\_ (1991). "Institutions", *Journal of Economics Perspectives*, 5 (1): 97-112.
- \_\_\_ (1993). "Institutions and credible commitment", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 149 (1): 11-23.
- \_\_\_ (1994). "Economic Performance through Time", *American Economic Review*, 84, (3): 359-368.
- \_\_\_ (1998). "Una teoría política basada en los costos de transacción", en S. Saiegh, M. Tommasi (Comps.), *La nueva economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- \_\_\_ (1993). "Comentarios a "Sobre el papel económico del Estado" de J. Stiglitz", en A. Heertje (Ed.), *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.

- \_\_\_ (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2005). *Understanding the Process of Economic Change*. Princeton: Princeton University Press.
- North, D., B. Weingast (1989). "Constitutions and Commitment: The Evolution of Institution Governing Public Choice in Seventeenth-Century England", *Journal of Economic History*, 49 (4): 803-832.
- North, D., Summerhill, W. y B. Wiengast (2002). "Orden, Desorden y Cambio Económico: Latinoamérica vs. Norte América", *Instituciones y Desarrollo*, 12-13: 9-59.
- Nye, J. (1997). "Introduction: The Decline of Confidence in Government", en J. Nye, P. Zelikow y D. King (Eds.), *Why people don't trust government*. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.
- O'Donnell, G. (1997). "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías", *Nueva Sociedad*, 152: 143-167.
- \_\_\_ (1999). "Horizontal Accountability in New Democracies", en A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Londres: Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_ (2000). "Further Thoughts on Horizontal Accountability", en Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America." Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame.
- \_\_\_ (2002). "Acerca de varias accountabilities y sus interrelaciones", en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- \_\_\_ (2004). "Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", *Revista Española de Ciencia Política*, 11: 11-31.
- \_\_\_ (2009). "Democracia delegativa", *Journal of Democracy en Español*, 1: 7-23.
- Offe, C. (1999). How can we trust our fellow citizens?, en M. Warren (ed.), *Democracy & Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2006). "Political disaffection as an outcome of institutional practices? Some post-Tocquevillean speculations", en M. Torcal y J. Moreno (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and politics*. New York: Routledge.
- Offe, C., S. Fuchs (2003). ¿Se halla en declive el capital social? El caso alemán", en R. Putnam (Ed.), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- Oliver, H., Holmstrom, B. (1987). "The theory of contracts", en T. Bewley (Ed.), *Advances in Economic Theory*. Cambridge University Press.
- Olmos, C., Silva, R. (2010). "El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar". Serie Indagación, 27. Expansiva. <http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20100709141427.pdf> Fecha de consulta: Septiembre de 2011.
- Olsthoorn, P. (2008). "Honour, Face and Reputation in Political Theory", *European Journal of Political Theory*, 7 (4): 472-491.
- Olvera, A., Insunza, E. (2004). "Rendición de cuentas": los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana", en A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México D.F.: UNAM/INDESOL/COMECSO.

- Oppenheim, L. (1999). *Politics in Chile. Democracy, Authoritarianism, and the Search for Development*. Boulder: Westview Press.
- Orbell, J., Dawes, R., Schwartz-Shea, P. (1994). "Trust, Social Categories, and Individuals: The Case of Gender", *Motivations and Emotion*, 18: (2): 109-128.
- Ordóñez, P. (2004). "La importancia del *Guanxi*, *Renqing* y *Xinyong* en las relaciones empresariales en China", *Información Comercial Española*, 818: 221-234.
- Origgi, G. (2012). "A Social Epistemology of Reputation", *Social Epistemology*, 26 (3-4): 399-418.
- Ortega, E. (1993). *El contrato de agencia. La nueva normativa aplicable a los agentes comerciales y representantes de comercio*. Bilbao: Ediciones Deusto S.A.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1997). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Paidós.
- Ostrom, E. (1986). "An agenda for the study of institutions", *Public Choice*, 48: 3-25.
- \_\_\_ (1991). "Rational choice theory and institutional analysis: toward complementary", *American Political Science Review*, 85, 1: 237-243.
- \_\_\_ (1992a). "Community and the endogenous solution of commons problems", *Journal of Theoretical Politics*, 4 (3): 343-351.
- \_\_\_ (1992b). *Crafting Institutions for Self-Governing Irrigation System*. San Francisco: ICS Press.
- \_\_\_ (1995). "New horizons in institutional analysis", *American Political Science Review*, 89, 1: 174-178.
- \_\_\_ (1998). "Norms and Efficiency", en S. Bowles y H. Gintis (Eds.), *Recasting Egalitarianism: new rules for communities, states and markets*. London: Verso.
- \_\_\_ (2000a). *El Gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (2000b). "Social Capital: a fad or a fundamental concept?", en P. Dasgupta y I. Serageldin (Eds.), *Social Capital. A Multifaceted Perspective*. Washington D.C.: World Bank.
- \_\_\_ (2005a). "Doing Institutional Analysis. Digging Deeper Than Markets and Hierarchies", en C. Menard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer.
- \_\_\_ (2005b). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2005c). "Policies That Crowd out Reciprocity and Collective Action", en H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd y E. Fehr (Eds.), *Moral Sentiments and Material Interest*. Cambridge M.A.: The MIT Press.
- \_\_\_ (2007). "Collective Action and Local Development Process", *Sociologica*, 3: 1-32.
- \_\_\_ (2010a). "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Systems", *American Economic Review*, 100: 1-33.
- \_\_\_ (2010b). "Replanteamiento del análisis institucional. Conversaciones con Vincent y Elinor Ostrom". Entrevista realizada por Paul Dragos Aligica. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (3): 467-493.
- \_\_\_ (2011). "Background on the Institutional Analysis and Development Framework", *Policy Studies Journal*, 39 (1): 7-27.
- Ostrom, E., T.K. Ahn (2003). "Introduction", en E. Ostrom y T.K. Ahn (Eds.), *Foundations of Social Capital*. Cheltenham y Northampton: Edgar Elgar Publishing, Inc.
- Ostrom, E., Schroeder, L., Wynne, S. (1993). *Institutional Incentives and Sustainable Development. Infrastructure Policies in Perspective*. Boulder: Westview Press.

- Otsuka, K., Kalijaran, K. (2010). "Community, Markets and State in Development: An Introduction", en K. Otsuka, y K. Kalijaran (Eds.), *Community, Markets and State in Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Otsuka, K. y Sonobe (2010). "The Community Mechanism of Contract Enforcement: What are the Differences between Rural Communities and Industrial Clusters", en K. Otsuka, y K. Kalijaran (Eds.), *Community, Markets and State in Development*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ovejero, F. (2002). *La libertad inhóspita. Modelos humanos y democracia liberal*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (2003). "Dos democracias, distintos valores", en J. Rubio, J.M. Rosales, M. Toscano (Eds.), *Educación para la ciudadanía: perspectivas ético-políticas*. Málaga: Contrastes.
- \_\_\_\_ (2005). "Republicanism: el lugar de la virtud", *Isegoría. Revista de Filosofía Moral*, 33: 99-125.
- \_\_\_\_ (2008). *Incluso un pueblo de demonios: democracia, liberalismo, republicanism*. Madrid: Katz.
- \_\_\_\_ (2009a). "Sociología analítica: por lo menos, el qué", *Revista de Libros*, 151-152 [http://www.revistadelibros.com/articulo\\_imprimible\\_pdf.php?art=4399&t=articulos](http://www.revistadelibros.com/articulo_imprimible_pdf.php?art=4399&t=articulos)
- \_\_\_\_ (2009b). "(2009a). "Higiene sociológica", *Revista Internacional de Sociología*, 67 (2): 480-484.
- Overbye, E. (2003). "Una defensa del votante racional, que busca su propio interés, "ético", y de paso una resolución de la paradoja del no voto", *Zona Abierta*, 102/103: 15-56.
- Oyarce, H. (2007). Política e institucionalidad social en Chile de los 90. Experiencias, lecciones y desafíos," en X. Erazo, M. Martín y H. Oyarce (Eds.), *Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. I*. Santiago de Chile: LOM-Fundación Henry Dunant América Latina.
- Oxhorn, P. (1986). "Democracia y participación popular: organizaciones poblacionales en la futura democracia chilena", *Contribuciones*, 44. Programa FLACSO, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (1995). *Organizing Civil Society: The Popular Sectors and the Struggle for Democracy in Chile*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- \_\_\_\_ (2009). "Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads", en J. Burdick, P. Oxhorn y K. Roberts (Eds.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave.
- Pagden, A. (1988). "The Destruction of Trust and its Economic Consequences in the Case of Eighteenth-century Naples", en D. Gambetta (Ed.) *Trust. Making and Breaking Cooperative Relations*. London: Basil Blackwell.
- Paley, J. (2001). *Marketing democracy. Power and social movements in post-dictatorship Chile*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Papakostas, A. (2012). *Civilizing the Public Sphere. Distrust, Trust and Corruption*. Houndsmills: Palgrave.
- Paramio, L. (1998). "Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas", Documento de Trabajo 98-03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- \_\_\_\_ (1999). "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 81-95.
- \_\_\_\_ (2002). "Reforma del Estado y desconfianza política", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24: 7-28.

- Pardo, M. (2010). *Los mecanismos de rendición de cuentas en el ámbito ejecutivo de gobierno*. México D.F.: CIDE.
- Parkhe, A. (1993). "Strategy Alliance Structuring: A Game Theoretic and Transaction Cost Examination of Interfirm Cooperation", *Academic of Management Journal*, 36 (4): 794-829.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D.F.: FLACSO-Miño y Dávila.
- Patashnik, E. (2003). *Putting trust in the US budget. Federal Trust Funds and the Politics of Commitment*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Pauly, M. (1974). "Overinsurance and Public Provision of Insurance: The Roles of Moral Hazard and Adverse Selection", *The Quarterly Journal of Economic*, 88 (1): 44 - 62.
- Pénard, T. (2008). "Game Theory and Institutions", en É. Brousseau y J-M. Glachant (Eds.), *New Institutional Economics. A Guidebook*. New York: Cambridge University Press.
- Peña, J. (2003). "El retorno de la virtud cívica", en J. Rubio, J. M. Rosales, M. Toscano (Eds.). *Educación para la ciudadanía. Perspectivas ético-políticas*. Málaga: Contrastes.
- \_\_\_\_ (2005). "Ciudadanía republicana y virtud cívica", en M. Bertomeu, A. Domènech, A. De Francisco (Comps.), *Republicanism and Democracia*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- Peralta, V. (2006). *Patrones, clientes y amigos. El poder burocrático indiano en la España del siglo XVIII*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Paramio, L. (1998). "Sin confianza no hay democracia: electores e identidades políticas", Documento de Trabajo 98-03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC).
- \_\_\_\_ (1999). "Cambios sociales y desconfianza política: el problema de la agregación de preferencias", *Revista Española de Ciencia Política*, 1 (1): 81-95.
- \_\_\_\_ (2002). "Reforma del Estado y desconfianza política", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 24:
- Pereira, G. (2007). "Preferencias adaptativas: un desafío para el diseño de políticas sociales", *Isegoría, Revista de Filosofía Moral y Política*, 36: 143-165.
- Pérez, E. (2005). *Aseguramiento de la responsabilidad de los administradores y altos ejecutivos sociales*. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A.
- Pérez, M. (1992). "Prefacio", en M. A. Pérez (Comp.). *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, G. (1999). *La política de la burocracia*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- \_\_\_\_ (2007). "Performance-Based Accountability", en A. Shah (Ed.), *Performance Accountability and combating corruption*. Washington D.C.: The World Bank.
- Petersen, T. (2009). "Opportunities", en P. Hedström y P. Bearman (Ed.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Pérez, G. (2004). *Investigación cualitativa. Retos e interrogantes*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Peruzzotti, E. (2006). "La política de accountability social en América Latina", en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.

- \_\_\_ (2010). “El otro déficit de la democracia delegativa. Retomando el debate acerca de la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas”, *Journal of Democracy en Español*, 2: 47-64.
- Peruzzotti, E., Smulovitz, C. (2002). “Accountability social: la otra cara del control”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- Pettit, P. (1990). “Virtus Normativa. Rational Choice Perspectives”, *Ethics*, 100 (4): 725-755.
- \_\_\_ (1995). “The cunning of Trust”, *Philosophy and Public Affairs*, 24 (3): 202-225.
- \_\_\_ (1999). *Republicanism. Una teoría sobre la libertad y el gobierno*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_ (2003). “El diseño institucional y la elección racional”, en R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa.
- Pharr, S. (2000). “Officials’ Misconduct and Public Distrust: Japan and the trilateral Democracies”, en S. Pharr y R. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_ (2007). “Public Trust and Corruption in Japan”, en A. Heidenheimer y M. Johnston (Eds.), *Political Corruption. Concepts & Contexts*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Pil, J., Jeon, D. (2007). “A Leverage Theory of Reputation Building with Co-branding: Complementarity in Reputation Building”, Working paper N°1019, Departamento de Economía y Empresa, Universidad Pompeu Fabra.
- Pitkin, H. (1985). *El concepto de representación*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PNUD (2014). *Auditoría a la democracia. Más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Santiago de Chile: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Pocock, J. G. (2008). *El momento maquiavélico. El pensamiento político florentino y la tradición republicana atlántica*. Madrid: Tecnos.
- Polavieja, J. (2002a). “Desempleo y castigo interbloques en las elecciones gubernamentales de 2000”. *Revista Española de Ciencia Política*, 6: 97-128.
- \_\_\_ (2002b). “El paro te cambia: los mecanismos causales del voto de castigo en las elecciones generales de 2006”. Madrid: Estudio/Working papers 2002/180, Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales del Instituto Juan March de Estudios e Investigaciones.
- Pollack, M. (2006). “Delegation and discretion in the European Union”, en D. Hawkins, D. Lake, D. Nielson y M. Tierney (Eds.), *Delegation and agency in international organizations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pollock, G, Dugatkin, L. (1992). “Reciprocity and the Evolution of Reputation”, *Journal of Theoretical Biology*, 159: 25-37.
- Popper, K. (2002). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza Editorial.
- \_\_\_ (2006). “El principio de racionalidad”, en D. Miller (Comp.), *Popper: escritos selectos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ponthieux, S. (2006). *Le capital social*. Paris: La Découverte.
- Porter, M. (1998). "Cluster and the New Economics of Competition", *Harvard Business Review*, 76 (6): 77-99.
- Portes, A. (1998). “Social Capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology”, *American Journal of Sociology*, 24: 1-24.
- \_\_\_ (2004). “La sociología en el continente: convergencias pretéritas y una nueva agenda de alcance medio”, *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (3): 1-37.



- \_\_\_\_ (2006). “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados”, en R. Franco (Ed.), *Sociología del Desarrollo, políticas sociales y democracia*. México D.F.: CEPAL-Siglo XXI Editores.
- Portes, A., Landolt, P. (1998). “The Downside of Social Capital”, *The American Prospect*, 26: 18-21.
- Portes, A., Sensenbrenner, J. (1993). “Embeddedness and Immigration: Notes on Social Determinants of Economic Action”, *American Journal of Sociology*, 98 (6): 1320-1350.
- Posner, P. (1999). *Neoliberalism and democracy: the State and popular participation in post-authoritarian Chile*. Thesis (Ph. D.) University of North Carolina at Chapel Hill.
- \_\_\_\_ (2008). *State, market and Democracy in Chile. The constraint of Popular Participation*. New York: Palgrave MacMillan.
- Poteete, A., Janssen, M., Ostrom, E. (2012). *Trabajar juntos. Acción colectiva, bienes comunes y múltiples métodos en la práctica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Powel, W. (1990). “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization”, *Research in Organizational Behaviour*, 12: 295-336.
- Powell, W., L. Smith-Doerr (1994). “Network and economic life”, en N. Smelser y R. Swedberg (Eds.), *The Handbook of Economic Sociology*. New York: Princeton University Press-Russell Sage Foundation.
- Pratt, J.W., Zeckhauser, R. J. (1985). “Principals and Agents: An Overview”, en Pratt y Zeckhauser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- PNUD. Programa de Las Naciones Unidas Para el Desarrollo (2000). *Desarrollo Humano en las Comunas de Chile*. Temas de Desarrollo Sustentable N°5. Santiago de Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación-PNUD.
- Przeworski, A. (1991). “¿Podríamos alimentar a todos? En torno a la irracionalidad del capitalismo y la inviabilidad del socialismo”, en N. Lechner (Ed.), *Capitalismo, reformas y democracia*. Santiago de Chile: FLACSO.
- \_\_\_\_ (1994). “Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia”, en G. O'Donnell, P. Schmitter y L. Whitehead (Comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario 3. Perspectivas comparadas*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (1995). *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (1997a). “Una defensa de la concepción minimalista de la democracia”, *Revista Mexicana de Sociología*, 53 (3): 3-36.
- \_\_\_\_ (1997b). “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque Agencia-Principal”. *El economista mexicano. Revista del Colegio Nacional de Economistas*, 1 (3): 113-147.
- \_\_\_\_ (1997c). “Una mejor democracia, una mejor economía”, *Claves de la razón práctica*, 70: 2-9.
- \_\_\_\_ (1998a). “Democracia y representación”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10: 9-44.
- \_\_\_\_ (1998b). “El Estado y el ciudadano”, *Política y Gobierno*, V (2): 341-379.
- \_\_\_\_ (1999). “La democracia como resultado contingente de conflictos”, en J. Elster y R. Slagstad (Eds.), *Constitucionalismo y democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_\_ (2002). “Accountability social en América Latina y más allá”, en E. Peruzzotti y C. Smulovitz (Ed.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires: Temas.
- \_\_\_\_ (2004). “Política y administración”, en L. Bresser Pereira et al. *Política y Gestión Pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2010). *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_ (2012). “Democracia y elecciones: en defensa del “electoralismo””, en R. Cordero (Ed.), *Formas de comprender el presente*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Przeworski, A., Stokes, S., Manin, B. (1999). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A. et al (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Punyaratabandhu, S. (2008). “Corruption and government trust: a survey of urban and rural inhabitants in the north and northeast of Thailand”, en B. Bowornwathana y C. Wescott (Eds.), *Comparative governance reform in Asia: democracy, corruption, and government trust*. Bingley: Emerald.
- Putnam, R. (2000). *Per fer que la democràcia funcioni. La importància del capital social*. Barcelona: Proa.
- \_\_\_\_ (2001). “La comunidad próspera. El capital social y la vida pública”, *Zona Abierta*, 94/95: 89-104.
- \_\_\_\_ (2002). *Sólo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- \_\_\_\_ (2003). *El declive del capital social: Un estudio sobre las comunidades y el sentido de lo comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Putnam, R., Pharr, S., Dalton, R. (2000). “Introduction: What’s Troubling the Trilateral Democracies?”, en S. Pharr y R. Putnam (Eds.), *Disaffected Democracies. What’s Troubling the Trilateral Countries?* Princeton: Princeton University Press.
- Raczynski, D. (1995). “La estrategia para combatir la pobreza en Chile: programas, instituciones y recursos”, en D. Raczynski (Ed.), *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: programas, instituciones y recursos*. Santiago de Chile: CIEPLAN-Banco Interamericano de Desarrollo.
- \_\_\_\_ (1996). “Targeting social programs: lessons from the Chilean experience”, en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile’s transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Raczynski, D., Serrano, C. (1985). *Vivir la pobreza. Testimonios de mujeres*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- \_\_\_\_ (2002). “Políticas sociales en los años noventa en Chile”, en P. Drake e I. Jaksic (Compiladores), *El modelo chileno. Democracia y desarrollo en los noventa*. Santiago de Chile: LOM.
- \_\_\_\_ (2005). “Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros,” en P. Meller (Ed.), *La paradoja aparente. Equidad y eficiencia: resolviendo el dilema*. Santiago de Chile: Taurus.

- Ramírez, E., Ramírez, J. (2004). “Génesis y desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del gobierno”, en D. Arellano (Coord.), *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México D.F.: CIDE.
- Ramírez-Aluja, A. (2011). “Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales”, *Enfoques*, 9 (15): 99-125.
- Rao, H. (1994). “The Social Construction of Reputation: certification contest, legitimation, and the survival of organizations in the American automobile industry: 1895-1912”, *Strategic Management Journal*, 15: 29-44.
- Rasmusen, E. (1996). *Juegos e información. Una introducción a la teoría de juegos*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Raub, W., Weesie, J. (1990). “Reputation and efficiency in social interaction: an example of networks effects”, *American Journal of Sociology*, 96 (3): 626-654.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la Lengua Española*. Madrid: Espasa.
- Resnik, M. (1998). *Elecciones. Una introducción a la teoría de la decisión*. Barcelona: Gedisa.
- Resnik, P., Zeckhauser, R., Swanson, J., Lockwood, K. (2006). “The Value of Reputation on eBay: A Controlled Experiment”, *Experimental Economics*, 9: 79-101.
- Riker, W. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Rivas, G. (1997). “Tendencias y dilemas de la política de fomento y algunas implicancias para su aplicación a nivel local”, en VVAA, *Desarrollo económico local: ¿alternativa necesaria de modernización productiva?* Santiago de Chile: Friedrich Ebert Stiftung-ILPES-Fundación SERCAL.
- Rivero, A. (1997). “Representación política y participación”, en R. del Águila (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Editorial Trotta.
- Robles, J.M., Miller, L.M. (2007). “La lógica da la situación: una vuelta más de tuerca”, en M. Pérez Yruela, T. González y T. Montagut (2007), *Escritos sociológicos. En homenaje a Salvador Giner*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez, J. (2005). *Análisis estructural y de redes*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rodríguez, G., Gil, J., García, E. (1999). *Metodología de la investigación cualitativa*. Málaga: Ediciones Aljibe.
- Rodríguez-Sickert, C., Guzmán, R., Cárdenas, J. C. (2008). “Institutions influence preferences: Evidence from a common pool resource experiment”, *Journal of Economic & Organization*, 67 (1): 215-227.
- Rodríguez-Sickert, C., Valenzuela, E. (2007). “Reputación grupal endógena. Un modelo formal”. *Revista Internacional de Sociología*. V. LXV, 46: 205-217.
- Roemer, J. (1987). “El marxismo de la “elección racional”: algunas cuestiones de método y contenido”, *Zona Abierta*, 45: 137-151.
- \_\_\_\_ (1989a). “Nuevas direcciones en la teoría marxista de las clases sociales”, en J. Roemer (Comp.), *El marxismo: una perspectiva analítica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_ (1989b). “¿Deberían interesarse los marxistas por la explotación?”, en J. Roemer (Comp.), *El marxismo: una perspectiva analítica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1989c). *Valor, explotación y clase*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1989d). *Teoría general de la explotación y de las clases*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- \_\_\_ (1995). *Un futuro para el socialismo*. Barcelona: Crítica.
- Rojas, C. (1999). “Instituciones para la economía política del desarrollo territorial en el contexto de la globalización”, en VVAA, *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*. Concepción: ILPES-CEUR, Universidad del Bío-Bío.
- Romo, R. (1998). “Pobreza rural: análisis del impacto de las políticas sociales”, en Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza-PNUD, *Transformaciones en el mundo rural. Desafíos para superar la pobreza*. Santiago de Chile: FNSP.
- Root, H. (1989). “Tying the King’s Hands. Credible commitments and royal fiscal policy during the old regime”, *Rationality and Society*, 1 (2): 240-258.
- Rosende, F. (Ed.) (2007). *La Escuela de Chicago. Una mirada histórica a 50 años del convenio Chicago/Universidad Católica. Ensayos en honor a Arnold C. Harberger*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Rothstein, B. (2003): “El capital social en el estado socialdemócrata. El modelo sueco y la sociedad civil”, en R. Putnam (Ed.), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- \_\_\_ (2005). *Social Traps and the Problem of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_ (2009). “The universal welfare state”, en G. Tinggaard y G. Haase (Eds.). *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Rothstein, B., Teorrell, J. (2008). “What Is Quality of Government Institutions? A Theory of Impartial Government Institutions”, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 21 (2): 165-190.
- Rothstein, B., Stolle, D. (2008). “The State and Social Capital”, *Comparative Politics*, 40 (4): 441-459.
- Rothstein, B., Uslaner, E. (2005). “All for all. Equality, Corruption, and Social Trust”, *World Politics*, 58 (1): 41-72.
- Rose-Ackerman, S. (1978). *The Political Economy of Corruption*. New York: Academic Press.
- \_\_\_ (2001). *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Ross, S. (1973). “The economic theory of agency: The principal’s problem”, *American Economic Review*, 63(2): 134-139.
- \_\_\_ (1993). “La teoría económica de la agencia: el problema del principal”, en M. Pérez (Comp.), *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz, J. (2009). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Rousseau, J. J. (2009). *Emilio o de la educación*. México D.F.: Editorial Porrúa.
- Ruitjter, E., Wessie, J. (2007). “Working you Way in: How Trust Problems and Social Embeddedness Affect the Behaviour of Home Maintenance Suppliers”, *Rationality and Society*, 19 (1): 35-64.

- Rumeau, D. (2012). “El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal-agente”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21 (2): 129-151.
- Rus, A., Iglíc, H. (2005). “Trust, Governance and Performance. The Role of Institutional and Interpersonal Trust in SME Development”, *International Sociology*, 20 (3): 371-391.
- Rydgren, J. (2009). “Beliefs”, en P. Hedström y P. Bearman (Eds.), *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Oxford: Oxford University Press.
- Sabel, Ch. (1989). “Flexible Specialisation and the Re-emergence of Regional Economies”, en P. Hirst y J. Zeitlin (Eds.), *Reversing Industrial Decline?* London: Berg.
- \_\_\_\_ (1991). “Moebius-Strip Organization and Open Labour Markets”, en P. Bourdieu y J. S. Coleman (Eds.), *Social Theory for a Changing Society*. Boulder, CO: Westview Press.
- \_\_\_\_ (1993). “Constitutional Ordering in Historical Context”, en F. Scharpf (Ed.), *Games in Hierarchies and Network*. Boulder CO: Westview Press.
- Salazar, G. (1998). “De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales)”, *Proposiciones*, 28: 1-20.
- \_\_\_\_ (2001). “Memoria histórica y capital social”, en J. Durston y F. Miranda (Comps.), *Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I. Serie Políticas Sociales*, 55. Santiago de Chile: CEPAL.
- Salgado, M., Noguera, J., Miguel, F. J. (2013). “Modeling Computation Mechanisms: Some Conceptual Issues”, *Journal of Archaeological Method and Theory*,
- Salinas, D. (2003). “La democracia en Chile. Los límites de la política en transición”, *Estudios Sociológicos*, 21 (62): 309-329.
- Sámamo, A. (2006). “El deber médico del fiduciario”, *Anales Médicos*, 51 (2): 90-96.
- Sampson, A., Alberston, K. (2000), “Near Rationality in a Principal-Agent Framework”, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 156: 325-334.
- Sánchez, J. (1992). *Ecología y estrategias sociales de los pescadores de Cudillero*. Madrid: Siglo XXI.
- Sánchez-Cuenca, I. (1995a). “La reforma de la Política Agrícola Común y las negociaciones de la Ronda Uruguay”, *Agricultura y Sociedad*, 76: 99-124.
- \_\_\_\_ (1995b). *Las negociaciones agrícolas entre la Comunidad Europea y Estados Unidos en la Ronda Uruguay. Un análisis desde la lógica de la elección racional*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales.
- \_\_\_\_ (1997). “Institutional commitments and democracy”, *Estudio/Working Paper 1997/94*. Madrid: Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales, Fundación Juan March de Estudios e Investigaciones.
- \_\_\_\_ (2004). *Teoría de juegos*. Cuadernos Metodológicos N°34. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- \_\_\_\_ (2008). “How Can Governments be Accountable if Voters Vote Ideologically?”, en J.M. Maravall e I. Sánchez-Cuenca (Eds.), *Controlling Governments. Voters, Institutions, and Accountability*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (2010). *Más democracia, menos liberalismo*. Madrid: Katz.
- Sánchez-Cuenca, I., Lledó, P. (2002). *Artículos federalistas y antifederalistas. El debate sobre la Constitución americana*. Madrid: Alianza Editorial.
- Sandel, M. (1996). *Democracy Discontent*. Harvard: Harvard University Press.

- Santiso, J. (2002). "En el jardín de los senderos que se bifurcan: la trayectoria chilena", *Foro Internacional*, 42 (1): 186-227.
- Saxenian, A. L. (1990). "Regional Networks and the Resurgence of Silicon Valley", *California Management Review*, 33 (1): 89-112.
- \_\_\_ (1994). *Regional Networks: Industrial Adaptation in Silicon Valley and Route 128*. Cambridge: Harvard University Press.
- Scartascini, C., Stein, E., Tommasi, M. (2010). "Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking", en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E y Tommasi, M (2010). "¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas", en C. Scartascini, P. Spiller, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo-Mayol Ediciones.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (1999). "Conceptualizing Accountability", en A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- \_\_\_ (2004). "“El voto es nuestro”. Cómo los ciudadanos mexicanos perciben el clientelismo electoral", *Revista Mexicana de Sociología*, 66 (1): 57-97.
- \_\_\_ (2008). "¿Qué es la rendición de cuentas?", *Cuadernos de Transparencia*, 03. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Schelling, T. (1964). *La estrategia del conflicto*. Madrid: Tecnos.
- Schick, F. (1999). *Hacer elecciones. Una reconstrucción de la teoría de la decisión*. Barcelona: Gedisa.
- Schkolnik, M. (1996). "Social policies for risk groups: a new approach", en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Schröter, B. (2010). "Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?", *Revista Mexicana de Sociología*, 72 (1): 141-175.
- Schumpeter J. (1968). *Capitalismo, Socialismo y Democracia*. Madrid: Aguilar.
- Scott, J. (2000). *Social Network Analysis. A handbook*. London: Sage Publications.
- Schwandt, T. (1997). *Qualitative Inquiry. A Dictionary of Terms*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Scribano, A. (2008). *El proceso de investigación social cualitativo*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Searle, J. (1992). *Intencionalidad. Un ensayo en la filosofía de la mente*. Madrid: Tecnos.
- \_\_\_ (2000). *Razones para actuar. Una teoría del libre albedrío*. Barcelona: Ediciones Nobel.
- \_\_\_ (2001). *Mentes, cerebros y ciencia*. Madrid: Cátedra.
- \_\_\_ (2004). *Mente, lenguaje y sociedad. La filosofía en el mundo real*. Madrid: Alianza Editorial.

- Segovia, C. (2009). “¿Crisis de representación política?”, en Expansiva UDP y CEP (Eds.), *El Chile que viene. De dónde venimos, de dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Segovia, C., Haye, A., González, R., Manzi, J., Carvacho, H. (2008). “Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza”, *Revista de Ciencia Política*, 28 (3): 39-60.
- Seligson, M. (2002). “The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries”, *The Journal of Political*, 64 (2): 408-433.
- Sell, W. E. (1975). *Agency*. New York: The Foundation Press.
- Selten, R. (1978). “The Chain-store Paradox”, *Theory and Decision*, 9: 127-159.
- Sen, A. (1986). “Los tontos racionales: una crítica a los fundamentos conductistas de la teoría económica”, en F. Hahn y M. Hollis (Comps.), *Filosofía y Teoría Económica*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2001). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Editorial.
- Serra, A. (2003). *Mercados, Contratos y Empresa*. Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona. Server de Publications.
- Serrano, C. (1992). “Estado, mujer y política social en Chile”, en D. Raczynski y C. Serrano (Eds.), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*. Santiago de Chile: CIEPLAN.
- \_\_\_\_ (1996). “Municipality, social policy, and poverty”, en C. Pizarro, D. Raczynski y J. Vial (Eds.), *Social and economic policies in Chile's transition to democracy*. Santiago de Chile: CIEPLAN-UNICEF.
- Serrano, C., Raczynski, D. (2004). “Programas sociales innovadores de superación de la pobreza en Brasil y Chile”, en C. Hardy (Ed.), *Equidad y protección social. Desafíos de políticas sociales en América Latina*. Santiago de Chile: LOM-Chile 21.
- Servicio de Salud de la Región del Maule de Chile (2007). Cuenta pública año 2007 Hospital de Curicó. [http://www.ssmaule.cl/paginas/index2.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=374&Itemid=70](http://www.ssmaule.cl/paginas/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=374&Itemid=70) Fecha de consulta: Septiembre de 2011.
- SENADIS. Servicio Nacional de la Discapacidad (2011). *Planteamientos ciudadanos y respuestas de la autoridad*. Santiago de Chile: Servicio Nacional de la Discapacidad. Ministerio de Desarrollo Social. Gobierno de Chile.
- Setälä, M., Schiller, T. (2009). *Referendums and Representative Democracy. Responsiveness, accountability and deliberation*. Oxon: Routledge.
- Shapiro, C. (1982). “Consumer Information, Product Quality, and Seller Reputation”, *Bell Journal of Economics*, 13: 20-35.
- \_\_\_\_ (1983). “Premiums for High Quality Products as Returns to Reputations”, *Quarterly Journal of Economics*, 98 (4): 659-673.
- Shapiro, S. (1987). “The Social Control of Impersonal Trust”, *American Journal of Sociology*, 93 (3): 623-658.
- \_\_\_\_ (1990). “Collaring the Crime, Not the Criminal: Reconsidering the Concept of White-Collar Crime”, *American Sociological Review*, 55: 346-365.
- \_\_\_\_ (2005). “Agency Theory”, *Annual Review of Sociology*, 31: 263-284.
- Shavell, S. (1979). “Risk Sharing and Incentives in the Principal and Agents Relationship”, *Bell Journal of Economics*, 10: 55-73.
- Sheldon, P. (1992). *Reputation Risk Management*. London: Pitman Publishing.

- Shleifer, A., Vishney, R. (1993). "Corruption", *Quarterly Journal of Economics*, 108: 599-617.
- Shepsle, K. (1998). "Discrecionalidad, instituciones, y el problema del compromiso del gobierno," en S. Saiegh, M. Tommasi (Comps.), *La economía política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: Eudeba.
- \_\_\_\_ (2007). "Estudiando las instituciones: algunas lecciones del enfoque de elección racional", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16: 15-34.
- \_\_\_\_ (2010). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*. London: W. W. Norton & Company.
- Silva, P. (1991). "Technocrats and Politics in Chile: from the Chicago Boys to the CIEPLAN Monks", *Journal of Latin American Studies*, 23 (2) : 385-410.
- Simon, H. (1951). "A Formal Theory of the Employment Relationship", *Econometrica*, 19: 293-305.
- \_\_\_\_ (2006). *Las ciencias de lo artificial*. Granada: Editorial Comares.
- Sintomer, Y. (2005). "Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31: 63-92.
- Six, F. (2003). "The dynamics of trust and trouble", en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Skinner, Q. (1990). "La idea de libertad negativa: perspectivas filosóficas e históricas", en R. Rorty, J. Schneewind, Q. Skinner (Comps.), *La filosofía en la historia: ensayos de historiografía de la filosofía*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (1995). *Los fundamentos del pensamiento político moderno. I El Renacimiento*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_ (2004). "Las paradojas de la libertad política", en F. Ovejero, J. L. Martí y R. Gargarella (Comps.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*. Barcelona: Paidós.
- \_\_\_\_ (2008). *Maquiavelo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A. (2004). *La teoría de los sentimientos morales*. Madrid: Alianza Editorial.
- Smith, A., Varese, F. (2003). *Payment, Protection and Punishment: The Role of Information and Reputation in the Mafia*. Paper 2000-03, Sociology Working Papers, Sociology Department, Oxford University.
- Smith, V. (2005). "Racionalidad constructivista y ecológica en economía", *Revista Asturiana de Economía*, 32: 197-273.
- Smulovitz, C. (2000). "Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship", en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*. Kellogg Institute for International Studies. Notre Dame, Mayo de 2000.
- Solimano, A. (1998). "Crecimiento, justicia distributiva y política social", *Revista de la CEPAL*, 65: 31-44.
- Soto, R., Morandé, F. (1999). "Reformas económicas en Chile: una perspectiva institucional." ILADES/Georgetown University. Documento de Investigación N°120. <http://fen.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2010/07/inv121.pdf> Fecha de consulta: noviembre de 2012.
- Sosay, G. (2006). "Consequences of legitimizing independent regulatory agencies in contemporary democracies. Theoretical scenarios", en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.



- Spence, M. (1973). "Job Market Signalling", *Quarterly Journal of Economics*, 87 (3): 355-374.
- \_\_\_\_ (2001). *Signaling in retrospect and the informational structure of markets*. Prize Lecture. [www.nobelprize.org](http://www.nobelprize.org)
- Spiller, P. (1990). "Agency and the Role of Political Institutions", en J. Ferejohn y J. Kuklinski (Eds.), *Information and Democratic Processes*. Chicago: University of Illinois Press.
- Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.
- Stigler, G. (1971). "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2 (1): 3-21.
- Stiglitz, J. (1975a). "Incentives, Risk, and Information: Notes toward a Theory of Hierarchy", *Bell Journal of Economics*, 6 (2): 552- 579.
- \_\_\_\_ (1975b). "The Theory of Screening, Education and Distribution Income", *American Economic Review*, 65 (3): 283-300.
- \_\_\_\_ (1993). "Sobre el papel económico del Estado", en A. Heertje (Ed.), *El papel económico del Estado*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- \_\_\_\_ (1994). *Principios de microeconomía*. Barcelona: Ariel.
- \_\_\_\_ (1999). "Economía y gobierno: Los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones", *Planeación & Desarrollo*, Vol. XXX (1): 127-153.
- \_\_\_\_ (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- \_\_\_\_ (2001). "Formal and informal institutions", en P. Dasgupta y I. Serageldin (Eds.), *Social Capital: A multifaceted perspective*. Washington D.C.: World Bank.
- \_\_\_\_ (2002a). "Mejorando la eficiencia y la capacidad de respuesta del sector público: lecciones de la experiencia reciente", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 22: 7-67.
- \_\_\_\_ (2002b). "La información y el cambio en el paradigma de la ciencia económica", *Revista Asturiana de Economía*, 25: 95-164.
- \_\_\_\_ (2003). *Los felices 90. La semilla de la destrucción*. Buenos Aires: Taurus.
- \_\_\_\_ (2010). "Regulación y fallas", *Revista de Economía Institucional*, 12 (23): 13-28.
- Stokes, S. (2005). "Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina", *American Political Science Review*, 99 (3): 315-325.
- \_\_\_\_ (2007). "Political Clientelism", en C. Boix y S. Stokes (Eds.), *Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Strausz, R. (1997). "Delegation of Monitoring in a Principal-Agent Relationship", *Review of Economic Studies*, 64: 337-357.
- Strøm, K. (2006). "Parliamentary Democracy and Delegation", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., Müller, C., Bergman, T. (2006a). "The (moral) hazard of parliamentary democracy", en F. Giraldi, D. Braun (Ed.), *Delegation in Contemporary Democracies*. New York: Routledge.
- \_\_\_\_ (2006b). "Challenges to Parliamentary Democracy", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Strøm, K., Müller, C., Bergman, T., Nyblade, B. (2006). "Dimension of Citizen Control", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- SUBDERE. SUBDERE Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Ministerio del Interior de Chile. (2004). *Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios. Mejorar la gestión descentralizada desde la innovación en participación ciudadana. Diagnóstico actual, propuestas e instrumentos*. Documento de trabajo, División Políticas, SUBDERE. Santiago de Chile: SUBDERE.
- (2006). *Manual Operativo Programa de Implementación de Cuentas Públicas Regionales*. Santiago de Chile: SUBDERE.
- Sztompka, P. (1999). *Trust. A sociological Theory*. Cambridge University Press.
- Tadelis, S. (1999). “What’s in a name? Reputation as Tradeable Asset”, *American Economic Review*, 89 (3): 548-563.
- (2003a). “Firm Reputation with Hidden Information”, *Economic Theory*, 21 (2-3): 635-651.
- (2003b). “The Market for Reputations as an Incentive Mechanism”, *Journal of Political Economy*, 110 (4): 854-882.
- Takane, T. (2000). “Incentives embedded in institutions: the case of share contracts in Ghanaian cocoa production”, *The Developing Economies*, XXXVIII (3): 374-397.
- Taliercio, R. (2004). “Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America”, *World Development*, 32 (2): 213-232.
- Tamilina, L., Tamilina, N. (2013). “Formal Institutions and the Trust Formation Process: A Psychological Approach to Explain the Relationship between Institutions and Interpersonal Trust”, *Munich Personal RePEc Archive*, Paper N° 49812.
- Tanzi, V. (1995). “Corruption: Arm’s-length Relationship and Markets”, en G. Fiorentini y S. Pelzman (Eds.), *The Economic of Organised Crime*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanzi, V., Davoodi, H. (1997). “Corruption, Public Investment, and Growth”, IMF Working Paper WP/97/139.
- Taylor, M. (1987). *The Possibility of Cooperation*. Cambridge. Cambridge University Press.
- (1991). “Racionalidad y acción colectiva revolucionaria”, en F. Aguiar (Comp.), *Intereses individuales y acción colectiva*. Madrid: Editorial Pablo Iglesias.
- (2001). “El buen gobierno: sobre la jerarquía, el capital social y las limitaciones de la teoría de la elección racional”, *Zona Abierta*, 94/95: 121-160.
- Taylor, M. (2006). *From Pinochet to the “Third Way.” Neoliberalism and Social Transformation in Chile*. London: Pluto Press.
- Tena, J. (2009a). “Una propuesta de definición del concepto de virtud cívica”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 128: 89-121.
- (2009b). “Estrategias de diseño institucional, cumplimiento y virtud cívica”, *Revista de Ciencia Política*, 29 (1): 85-110.
- (2010a). “La virtud cívica como concepto sociológico. Definición y extensión social”, *Revista Internacional de Sociología*, 68 (3): 555-575.
- (2010b). “Hacia una definición de la virtud cívica”, *Convergencia*, 17 (53): 311-337.
- (2010c). “El pluralismo motivacional en la especie humana. Aportaciones recientes de la ciencia experimental”, *Papers*, 95 (2): 421-439.
- (2011). “¿Qué es una norma social? Una discusión de tres aproximaciones analíticas?”, *Revista Internacional de Sociología*, 69 (3): 561-583.

- Tendler, J., Freedheim, S. (1994). "Trust in a Rent-Seeking World: Health and Government Transformed in Northeast Brazil", *World Development*, 22 (12): 1771-1791.
- Thede, N. (2006). "Derechos humanos, nuevas democracias y rendición de cuentas", en E. Isunza y A. Olvera (Coords.), *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México D.F.: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Universidad Veracruzana.
- Thompson, J. (2001). *El escándalo político. Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Tirole, J. (1986). "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusions in Organizations", *Journal of Law, Economic and Organizations*, 2 (2): 181-214.
- \_\_\_ (1993). *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge and London: The MIT Press.
- \_\_\_ (1994). "The internal organization of government", *Oxford Economic Papers*, 46: 1-29.
- \_\_\_ (1996). "A Theory of Collective Reputations (with applications to the persistence of corruption and to firm quality)", *Review of Economic Studies*, 63: 1-22.
- \_\_\_ (1999). "El gobierno corporativo", *Economía*, XXII (44): 9-60.
- \_\_\_ (2005). *The Theory of Corporate Finance*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Tironi, E. (1983). "Anotaciones acerca del cambio social y la política", *Proposiciones*, 8: 3-29.
- \_\_\_ (1986). "La revuelta de los pobladores. Integración social y democracia", *Nueva Sociedad*, 83: 24-32.
- \_\_\_ (1987a). "Marginalidad, movimientos sociales y democracia", *Proposiciones*, 14: 64-84.
- \_\_\_ (1987b). "Pobladores e integración social", *Proposiciones*, 14: 9-20.
- \_\_\_ (1990). "Transición a la democracia: marco político y económico", *Colección Estudios CIEPLAN*, 28: 161-167
- Tilly, Ch. (2010). *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Tocqueville, A. (1993). *La democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.
- Tójar, J. (2006). *Investigación cualitativa. Comprender y actuar*. Madrid: Editorial La Muralla.
- Toledo, E. (2009). "La rendición de cuentas (accountability) y la retórica de la nueva gestión pública", *Espacios Públicos*, 12 (24): 71-89.
- Tooby, J., and L. Cosmides (1996). "Ecological rationality and the multimodular mind", *International Journal of Psychology*, 31 (3-4):1314-1314.
- Torcal, M., Moreno, J. (2006a). "Political disaffection in comparative perspective", en M. Torcal y J. Moreno (Eds.), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions, and politics*. New York: Routledge.
- \_\_\_ (2006b). "Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias", *Revista SAAP*, 2 (3): 591-634.
- Torres, P. (2004). "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad". *Serie Políticas Sociales*, 93, Santiago de Chile: CEPAL.
- Trägårdh, L. (2013). "The Historical Incubators of Trust in Sweden: From the Rule of Blood to the Rule of Law", en B. Nooteboom y F. Six (Eds.), *The Trust Process in Organizations. Empirical Studies of the Determinants and the Process of Trust Development*. Cheltenham: Edward Elgar.

- Tsai, L. (2011). "Accountability", en G. Kurian, J. Alt, S. Chambers, G. Garret, M. Levi y P. McClain (Eds.), *The encyclopedia of political science*. Washington, DC: CQPress.
- Tsebelis, G. (1988). "Nested Games: The Cohesion of French Electoral Coalitions", *British Journal of Political Science*, 18 (2): 145-170.
- \_\_\_\_ (1990). *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley and L.A: Universtiy of California Press.
- Tullock, G. (1997). "Adam Smith and the Prisoners' Dilemma", en D. Klein (Ed.), *Reputation. Studies in the Voluntary Elicitation of Good Conduct*. Ann Arbor: University of Michigan Press."
- Tyler, T. (1998). "Trust and Democratic Governance", en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation.
- Tyler, T., Huo, Y. (2002). *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation With the Police and Courts*. New York: Russell-Sage.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. México D.F.: Instituto Federal Electoral.
- Undurraga, V. (2012). *Los rostros del honor. Normas culturales y estrategias de promoción social en Chile colonial, siglo XVIII*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria; Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos; Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.
- Uslaner, E. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_ (2008). "Trust as Moral Value", en D. Castiglione, J. W. van Deth, G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital*. Oxford: Oxford University Press.
- \_\_\_\_ (2009). "Corruption", en G. Tinggaad y G. Haase (Eds.), *Handbook of Social Capital. The Troika of Sociology, Political Science and Economics*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Uzzi, B. (1996). "The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect", *American Journal of Sociology*, 61: 674-698.
- \_\_\_\_ (1997). "Social structure and competition in interfirm network: the paradox of embeddedness", *Administrative Science Quarterly*, 42: 35-67.
- Valdés, T. (1987). "El Movimiento de Pobladores 1973-1985. La Recomposición de las Solidaridades Sociales", en J. Borja, T. Valdés, H. Pozo y E. Morales (Eds.), *Descentralización del Estado, movimientos sociales y gestión local*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Valenzuela, J.P. (2007). *Análisis prospectivo de las capacidades institucionales y de gestión de los gobiernos subnacionales en Chile*. Serie de Estudios Económicos y Sociales CSC-07-006. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Valenzuela, N. (2009). "Corrupción en las EGIS: ¿Se derrumba el modelo chileno de Vivienda Social?" Columna de Opinión pública en Plataforma Urbana, el 15 de julio de 2009. <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2009/07/15/corrupcion-en-las-egis-%C2%BFse-derrumba-el-modelo-chileno-de-vivienda-social/> Fecha de consulta: enero de 2014.
- Valles, M. (2000). *Técnicas cualitativas de investigación social. Reflexión metodológica y práctica profesional*. Madrid: Editorial Síntesis.
- \_\_\_\_ (2002). *Entrevistas cualitativas*. Cuadernos Metodológicos N°32. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- van Deth, J., Zmerli, S. (2010). "Introduction: Civicness, Equality, and Democracy—A "Dark Side" of Social Capital?", *American Behavioral Scientist*, N°53(5): 640-656.

- Van der Muelen, B. (1998). "Science policies as principal-agent games. Institutionalization and path dependency in the relation between government and science", *Research Policy*, 27: 397-414.
- Vanhuyse, P., Sulitzeanu-Kenan, R. (2009). "Teacher's PAT? Multiple-role principal-agent theory, education politics, and bureaucrat power", *Critical Studies in Education*, 50 (2): 129-44.
- Van Parijs, Ph. (1989). "Explotación y el desafío libertario", *Zona Abierta*, 51/52: 87-114.
- \_\_\_\_ (1996). *Libertad real para todos. Qué puede justificar al capitalismo (si hay algo que pueda hacerlo)*. Barcelona: Paidós.
- Vargas, J. (1999): "Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la "Nueva Economía Política", la "Nueva Gerencia Pública" y la "Nueva Política Social", *Instituciones y Desarrollo*, 4: 99-124.
- Vásquez, A. (2000). "Chile: Procesos e Instrumentos para el Desarrollo Económico Territorial", en J. Göske (Ed.), *La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción*. Santiago de Chile: Fundación Friedrich Ebert Stiftung.
- Vega Redondo, F. (2000). *Economía y juegos*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Velásquez, F. (1998). "La veeduría ciudadana en Colombia: en busca de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil", en L. Bresser Pereira y N. Cunill (Eds.), *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. Buenos Aires: Paidós.
- \_\_\_\_ (2010). "Participación ciudadana y control social institucionalizado en Colombia", en E. Isunza y A. Gurza (Coords.), *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. México D.F.: Publicaciones de la Casa Chata.
- Victoria, C. (2002). "Democracia local, deliberación y ciudadanía: vacíos y restricciones de un modelo", A. Fernández (Comp.), *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Villafañe, J. (2003). "Influencia de la comunicación en la reputación corporativa", en A. Cortina (Ed.), *Construir confianza: ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*. Madrid: Editorial Trotta.
- Viroli, M. (1999). "El Significado Histórico del Patriotismo", *Revista de Ciencia Política*, 20 (1): 165-179.
- \_\_\_\_ (2000). *La sonrisa de Maquiavelo*. Barcelona: Tusquets.
- \_\_\_\_ (2006). *Republicanisme*. Barcelona: Angel Editorial.
- Viveros, A. (2005). "Del derecho a saber...al derecho a exigir. Contraloría social y organizaciones de la sociedad civil", en A. Monsiváis (Comp.), *Políticas de Transparencia: ciudadanía y rendición de cuentas*. México D.F.: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública-Centro Mexicano para la Filantropía.
- Walker, I. (2009a). "Democracia de instituciones", en F.H. Cardoso y A. Foxley (Eds.), *A medio camino. Nuevos desafíos de la democracia y del desarrollo en América Latina*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- \_\_\_\_ (2009b). *La democracia en América Latina. Entre la esperanza y la desesperanza*. Santiago de Chile: Uqbar Editores.
- Warren, M. (2004). "What Does Corruption Mean in a Democracy?", *American Journal of Political Science*, 48 (2): 328-343.

- \_\_\_ (2005). “La democracia contra la corrupción”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVII: 193: 109-141.
- Watts, D. (1999). “Networks, dynamics and the small-world phenomenon”, *American Journal of Sociology*, 105 (2): 493-527.
- \_\_\_ (2006). *Seis grados de separación. La ciencia de las redes en la era del acceso*. Barcelona: Paidós.
- Weingast, B. (1984). “The Congressional-Bureaucratic System: A Principal-Agent Perspective (with Applications to the SEC)”, *Public Choice*, 44 (1): 147-191.
- \_\_\_ (2001). “Las instituciones políticas: perspectivas de elección racional”, en R. Goodin y H.D. Klingemann (Eds.), *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Weingast, B., Marshall, W. (1988). “The Industrial Organization of Congress: or, Why Legislatures, Like Firms, Are Not Organized as Market”, *Journal of Political Economy*, 96: 132-163.
- Wernerfelt, B. (1988). “Umbrella Branding as a Signal of New Product Quality”, *RAND Journal of Economics*, 19 (3): 458-466.
- Wessels, B. (2007). “Whom to Represent? Role Orientations of Legislators in Europe”, en H. Schmitt y J. Thomassen (Ed.), *Political representation and legitimacy in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Williamson, J. (1998). “Revisión del consenso de Washington” en L. Emmerij y J. Núñez (Comps.), *El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wilson, R. (1985). “Reputations in Games and Markets”, en A. Roth (Ed.), *Game- Theoretic Models of Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wilson, R., Eckel, C. (2011). “Trust and Social Exchange”, en J. Druckman, D. Green, J. Kuklinski y A. Lupia (Eds.), *Cambridge Handbook of Experimental Political Science*, New York: Cambridge University Press.
- White, H. (1981). “Where do markets come from?”, *American Journal of Sociology*, 87: 517-547.
- \_\_\_ (1985). “Agency as Control”, en J. Pratt y R. Zeckhouser (Eds.), *Principals and Agents: The Structure of Business*. Boston: Harvard Business School Press.
- Whiting, S. (1998). “The Mobilization of Private Investment as a Problem of Trust,” en V. Braithwaite y M. Levi (Eds.), *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Publications
- Williamson, O. (1975). *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York: The Free Press.
- \_\_\_ (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Williamson, O. (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1991). *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_ (1993). “Calculativeness, Trust, and Economic Organization”, *Journal of Law and Economic*, 34: 453-502.
- \_\_\_ (1996). “La lógica de la organización económica”, en O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- \_\_\_ (2000). "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", *Journal of Economic Literature*, 38: 595-613.
- Winter, L., Dumont, P. (2006). "Belgium: Delegation and Accountability under Partitocratic Rule", en K. Strøm, W. Müller y T. Bergman (Eds.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Wood, D. (2010). "Agency Theory and the Bureaucracy", en R. Durant (Ed.), *The Oxford Handbook of American Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Woolcock, M. (1998). "Social capital and economic development: toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27: 151-208.
- World Bank (2004). *State-Society Synergy for Accountability. Lesson for the World Bank*. World Bank Working Paper N°30. Washington D.C.: World Bank.
- \_\_\_ (2005). *Social Accountability in the Public Sector. A Conceptual Discussion and Learning Module*. WBI Working Papers. Washington D.C.: World Bank.
- Worms, J-P. (2003). "Viejos y nuevos vínculos cívicos en Francia", en R. Putnam (Ed.), *El declive del capital social. Un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitario*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Wright, E. O., M. Burawoy (1994). "Coercion and Consent in Contested Exchange", en Erik Olin Wright (Ed.), *Interrogating Inequality. Essays on Class Analysis, Socialism and Marxism*. London-New York: Verso.
- Wuthnow, R. (2003). "El carácter cambiante del capital social en Estados Unidos", en R. Putnam (Ed.), *El declive del capital social*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Yamagishi, T. (1998). *Trust. An Evolutionary Game of Mind and Society*. Tokyo: Tokyo University Press.
- \_\_\_ (2001). "Trust as a form of social intelligence", en K. Cook (Ed.), *Trust in Society*. New York: Russell Sage Foundation.
- Yamagishi, T., Yamagishi, M. (1994). "Trust and Commitment in the United States and Japan", *Motivation and Emotion*, 18 (2): 129-166.
- Yin, R. K. (1998). "The Abridged Version of Case Study Research. Design and Method", en L. Bickman y D. J. Rog (Eds.), *Handbook of Applied Social Research Methods*. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- \_\_\_ (2003a). *Case study research: design and methods*. Applied Social Research Sage Methods Series Volume 5. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- \_\_\_ (2003b). *Applications of the case study research*. Applied Social Research Sage Methods Series Volume 34. Thousand Oaks, California: Sage Publications.
- Zintl, R. (1995). *Comportamiento político y elección racional*. Barcelona: Gedisa.
- Zovatto, D. (2006). "Instituciones de democracia directa en América Latina", en J. M. Payne, D. Zovatto y M. Díaz (Eds.), *La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Zurro, M., Cano, J. (2005). *Atención primaria. Conceptos, organización y práctica clínica*. Madrid: Elsevier.
- Zuñanic, L., Iacoviello, M., (2010). "La burocracia en América Latina", *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 58-59: 9-41.

Zuñanic, L., Iacoviello, M., Rodríguez, L. (2010). “The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service System in Latin America”, en C. Scartascini, E. Stein y M. Tommasi (Eds.), *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank and David Rockefeller Center for Latin American Studies.



## **ANEXOS**

### **Anexo 1. Metodología de la investigación.**

- 1.1. Ficha de documentos analizados
- 1.2. Ficha técnica de entrevistas
- 1.3. Consentimiento informado

### **Anexo 2. Transcripción de entrevistas**

- 2.1. Transcripción de entrevista de J.M. *Agente-ejecutor* (AE) (Primera entrevista realizada).
- 2.2. Transcripción de entrevista de L.D. *Principal-gerente* (PG) (Segunda entrevista realizada).

### **Anexo 3. Ubicación geográfica de Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Región de La Araucanía, Chile.**

### **Anexo 4. Fotografías de actividades e inversiones realizadas en el marco de la implementación del Programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.**

## Anexo 1. Metodología de la investigación. 1.1. Ficha de documentos analizados

Tema/etapa/ Hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
Diseño del Programa PRODESAL	Informe institucional	<p>Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Antecedentes institucionales.</p> <p>Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL.</p> <p>Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL. USUARIOS (Información sobre usuarios de INDAP).</p> <p>Programa de Desarrollo Local PRODESAL.</p> <p>Términos técnicos de referencia. Evaluación de impacto Programas de Servicios de Fomento a Sectores Especiales-Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo Comunas Pobres (PRODECOP), Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura. Santiago de Chile: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda. (Objetivos programa PRODESAL).</p> <p>Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas.</p>	<p>INDAP (2011a). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. Antecedentes institucionales. <a href="http://www.indap.gob.cl/QueesINDAP/Paginas/VisionyMision.aspx">http://www.indap.gob.cl/QueesINDAP/Paginas/VisionyMision.aspx</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011d). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/default.aspx">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/default.aspx</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011e). Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP. PRODESAL. USUARIOS. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documents/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Los_usuarios_y_sus_explotaciones_2_.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documents/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Los_usuarios_y_sus_explotaciones_2_.pdf</a>. Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011f). Programa de Desarrollo Local PRODESAL. <a href="http://beta1.indap.cl/Docs/Documentos/Servicios%20de%20Fomento/Fichas/5521786cPrograma_PRODESAL.pdf">http://beta1.indap.cl/Docs/Documentos/Servicios%20de%20Fomento/Fichas/5521786cPrograma_PRODESAL.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>Ministerio de Hacienda (2008). <i>Términos técnicos de referencia. Evaluación de impacto Programas de Servicios de Fomento a Sectores Especiales-Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo Comunas Pobres (PRODECOP), Instituto de Desarrollo Agropecuario, Ministerio de Agricultura.</i> Santiago de Chile: División de Control de Gestión, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.</p> <p>INDAP (2009a). Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res_1438_normas_parte1[2].pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res_1438_normas_parte1[2].pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>

Tema/etapa/ Hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
Diseño del Programa PRODESAL	Informe institucional	<p>Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco.</p> <p>Resolución exenta N° 071714, del 29.06.11. Aprueba y pone en ejecución convenio del Programa de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco</p> <p>Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas.</p>	<p>INDAP (2010b). Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011h). Resolución exenta N° 071714, del 29.06.11. Aprueba y pone en ejecución convenio del Programa de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXC071714-29-06-2011.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXC071714-29-06-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011</p> <p>INDAP (2011c). Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>

Tema/etapa/ Hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
Descripción relación principal-agente multinivel programa PRODESAL	Pauta de evaluación	<p>Pauta de evaluación para la conformación del equipo técnico.</p> <p>Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco.</p> <p>Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas.</p> <p>Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas.</p>	<p>INDAP (2012a). Pauta de evaluación para la conformación del equipo técnico. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/trabaja%20en%20prodesal/2012/Pauta%20Evaluacion%20Equipo%20T%C3%A9cnico%20PRODESAL.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/trabaja%20en%20prodesal/2012/Pauta%20Evaluacion%20Equipo%20T%C3%A9cnico%20PRODESAL.pdf</a> Fecha de consulta: Marzo de 2012.</p> <p>INDAP (2010b). Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2009a). Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/res_1438_normas_parte1[2].pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/res_1438_normas_parte1[2].pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011c). Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documentos/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>

Tema/etapa/ hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
<p><b>Etapa precontractual</b></p> <p>-Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>-Juego: Juego de contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>- Hipótesis 1: “El principal gerente contrata al agente ejecutor cuando este envía una señal que informa sobre su tipo confiable”</p>	Cuenta pública municipal	<p>Cuenta Pública Gestión 2008. Ilustre Municipalidad de Cunco</p> <p>Cuenta Pública Gestión 2009. Ilustre Municipalidad de Cunco</p>	<p>Ilustre Municipalidad de Cunco (2008). Cuenta Pública Gestión 2008. <a href="http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202008.pdf">http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202008.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>___ (2009). Cuenta pública gestión 2009. <a href="http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202009.pdf">http://www.municunco.cl/app/doc/upload/Cuenta%20publica%202009.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>
<p><b>Etapa postcontractual</b></p> <p>Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>Juego: Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>- Hipótesis 2: “El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo”</p>	Llamado a concurso público. Publicación y bases	<p>Llamado a concurso público PRODESAL-Comuna de Cunco.</p> <p>Bases llamado a concurso Programa Desarrollo de Acción Local “PRODESAL”</p>	<p>Ilustre Municipalidad de Cunco (2011b). Llamado a concurso público PRODESAL-Comuna de Cunco. <a href="http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_08-11.pdf">http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_08-11.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>Ilustre Municipalidad de Cunco (2013). Bases llamado a concurso Programa Desarrollo de Acción Local “PRODESAL” <a href="http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_28-01-13.pdf">http://www.indap.gob.cl/sites/default/files/bases_concurso_prodesal_cunco_28-01-13.pdf</a> Fecha de consulta: Febrero de 2013</p>
<p>Mecanismo: Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles</p> <p>Juego: Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante</p>	Contrato	Contrato a honorarios Jefe Técnico PRODESAL – Ilustre Municipalidad de Cunco con J.M.M.C.	Ilustre Municipalidad de Cunco (2012a). Programa de Desarrollo de Acción Local – PRODESAL. Contrato a honorarios Jefe Técnico PRODESAL – Ilustre Municipalidad de Cunco con J.M.M.C.
<p>Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”</p>	Oficio	Oficio Ordinario N°446 del 14 de Mayo de 2012. Solicita autorización para complementar aporte de movilización de equipos técnicos PRODESAL.	Ilustre Municipalidad de Cunco (2012b). Oficio Ordinario N°446 del 14 de Mayo de 2012. Solicita autorización para complementar aporte de movilización de equipos técnicos PRODESAL.
	Certificado	Certificado N° 1005 Concejo Municipal Comuna de Cunco. 04 de mayo de 2012.	Ilustre Municipalidad de Cunco (2012d). Certificado N° 1005 Concejo Municipal Comuna de Cunco. 04 de mayo de 2012.

Tema/etapa/ hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
<p><b>Etapa precontractual</b></p> <p>-Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>-Juego: Juego de contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>- Hipótesis 1: “El principal gerente contrata al agente ejecutor cuando este envía una señal que informa sobre su tipo confiable”</p> <p><b>Etapa postcontractual</b></p> <p>Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>Juego: Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>- Hipótesis 2: “El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo”</p> <p>Mecanismo: Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles</p> <p>Juego: Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante</p> <p>Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”</p>	<p>Resolución exenta</p>	<p>Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas.</p> <p>Resolución Externa N°1024, del 17 de noviembre de 2009. Aprueba la conformación del Comité de Control Social PRODESAL y asigna presupuesto para financiar gastos de los representantes de los grupos del comité.</p> <p>Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco.</p> <p>Resolución Exenta N° 010574. 18 de febrero de 2011. Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL).</p>	<p>INDAP (2009a). Resolución Exenta N° 1438, del 23 de octubre de 2009. Aprueba modificación a las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo Local y fija el texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res_1438_normas_parte1[2].pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/res_1438_normas_parte1[2].pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2009c). Resolución Externa N°1024, del 17 de noviembre de 2009. Aprueba la conformación del Comité de Control Social PRODESAL y asigna presupuesto para financiar gastos de los representantes de los grupos del comité. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX815024-30-11-2009_1.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX815024-30-11-2009_1.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2010b). Resolución exenta N°659, del 27 de mayo de 2010. Aprueba y pone en ejecución carta anexa N°2-2010 para la continuidad de ejecución del programa de desarrollo local “Prodesal”, Municipalidad de Cunco. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REX908850-26-05-2010_1.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011b). Resolución Exenta N° 010574. 18 de febrero de 2011. Aprueba normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local (PRODESAL). <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_010574_Normas_Prodesal_18-02-2011.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_010574_Normas_Prodesal_18-02-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011</p>

Tema/etapa/ hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
<p><b>Etapa precontractual</b></p> <p>-Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>-Juego: Juego de contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>- Hipótesis 1: “El principal gerente contrata al agente ejecutor cuando este envía una señal que informa sobre su tipo confiable”</p> <p><b>Etapa postcontractual</b></p> <p>Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>Juego: Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>- Hipótesis 2: “El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo”</p> <p>Mecanismo: Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles</p> <p>Juego: Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante</p> <p>Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”</p>	<p>Resolución exenta</p>	<p>Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas.</p> <p>Resolución exenta N° 071714, del 29.06.11. Aprueba y pone en ejecución convenio del Programa de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco.</p> <p>Resolución Exenta N° 098061, del 29 de agosto de 2011, aprueba nueva norma general de participación del Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP</p> <p>Resolución Exenta N° 066935, del 16 de junio de 2011, asigna incentivos de asesoría técnica del Programa de Desarrollo de Acción Local, en unidades de continuidad de temporada 2011-2012.</p>	<p>INDAP (2011c). Resolución exenta N° 167342, del 28 de noviembre de 2011. Aprueba modificación a la resolución exenta N° 010574 de 2011 que aprueba las normas técnicas y procedimientos operativos del Programa de Desarrollo de Acción Local, PRODESAL y fija texto refundido de dichas normas. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Res_167342_Normas_PRODESAL_28-11-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011h). Resolución exenta N° 071714, del 29.06.11. Aprueba y pone en ejecución convenio del Programa de Acción Local PRODESAL INDAP Municipalidad de Cunco. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXC071714-29-06-2011.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXC071714-29-06-2011.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011i). Resolución Exenta N° 098061, del 29 de agosto de 2011, aprueba nueva norma general de participación del Instituto de Desarrollo Agropecuario-INDAP <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/ArchivoParticipacion/REX400ApruebaNormaParticipacion.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/ArchivoParticipacion/REX400ApruebaNormaParticipacion.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2011j). Resolución Exenta N° 066935, del 16 de junio de 2011, asigna incentivos de asesoría técnica del Programa de Desarrollo de Acción Local, en unidades de continuidad de temporada 2011-2012. <a href="http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXB71056-14-06-2011_1.pdf">http://transparencia.indap.cl/Archivosenlace/Documentos/REXB71056-14-06-2011_1.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011</p>

Tema/etapa/ hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
<p><b>Etapa precontractual</b></p> <p>-Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>-Juego: Juego de contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>- Hipótesis 1: “El principal gerente contrata al agente ejecutor cuando este envía una señal que informa sobre su tipo confiable”</p> <p><b>tapa postcontractual</b></p> <p>Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>Juego: Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>- Hipótesis 2: “El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo”</p> <p>Mecanismo: Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles</p> <p>Juego: Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante</p> <p>Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”</p>	<p>Convenio</p>	<p>Convenio INDAP Área de Cunco y Comité de Control Social PRODESAL. Cunco, 16.10.2009.</p> <p>Renovación del Convenio para la Ejecución del Programa de Desarrollo de Acción Local “PRODESAL” entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP y la Municipalidad de Cunco. 21.06.2012.</p>	<p>INDAP (2009d). Convenio INDAP Área de Cunco y Comité de Control Social PRODESAL. Cunco, 16.10.2009.</p> <p>INDAP (2012b). Renovación del Convenio para la Ejecución del Programa de Desarrollo de Acción Local “PRODESAL” entre el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP y la Municipalidad de Cunco. 21.06.2012.</p>
	<p>Informes técnicos</p>	<p>Informe de gestión PRODESAL 2006-2010.</p> <p>Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013 (Mayo 2012-Abril de 2013), Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.</p> <p>Evaluación de desempeño PRODESAL intermedia temporada 2009-2010.</p>	<p>INDAP (2010a). Informe de gestión PRODESAL 2006-2010. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Resumen%20Informacion%20PRODESAL%20entrega%208%20marzo%202010.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Inter%20C3%A9s/Resumen Informacion PRODESAL entrega 8 marzo 2010.pdf</a></p> <p>Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2012c). Informe Técnico Anual Temporada 2012-2013 (Mayo 2012-Abril de 2013), Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.</p> <p>INDAP (2010c). Evaluación de desempeño PRODESAL intermedia temporada 2009-2010. <a href="http://beta1.indap.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Trabajo/2tecnicos.pdf">http://beta1.indap.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Documentos%20de%20Trabajo/2tecnicos.pdf</a></p> <p>Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>



Tema/etapa/ hipótesis	Tipo de documento	Identificación del documento	Referencia en bibliografía
<p><b>Etapa precontractual</b></p> <p>-Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>-Juego: Juego de contratación bajo condiciones de confianza social</p> <p>- Hipótesis 1: “El principal gerente contrata al agente ejecutor cuando este envía una señal que informa sobre su tipo confiable”</p> <p><b>Etapa postcontractual</b></p> <p>Mecanismo: Mecanismo causal intencional de la renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>Juego: Juego de renovación contractual bajo condiciones de confianza interpersonal</p> <p>- Hipótesis 2: “El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo”</p> <p>Mecanismo: Mecanismo de rendición de cuentas como inductor al cumplimiento a través de compromisos creíbles</p> <p>Juego: Juego de cumplimiento contractual del <i>agente ejecutor</i> a través de rendición de cuentas vinculante</p> <p>Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño.”</p>	<p>Informes técnicos</p>	<p>Ficha resultado revisión Informe Técnico Final realizado por la Agencia de Área. Comuna de Cunco, Unidad Operativa El Valle. Informe Técnico cuota N°3 período Mayo 2012-Abril 2013</p> <p>Evaluación de Impacto. Informe final: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP).</p> <p>Plan de Trabajo Comité de Control Social. Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Unidad Operativa El Valle. Temporada 2010-2011.</p>	<p>INDAP (2012d). Ficha resultado revisión Informe Técnico Final realizado por la Agencia de Área. Comuna de Cunco, Unidad Operativa El Valle. Informe Técnico cuota N°3 período Mayo 2012-Abril 2013.</p> <p>Departamento de Economía Agraria (2010). “Evaluación de Impacto. Informe final: Programa de Desarrollo Local (PRODESAL) y Programa de Desarrollo de Comunas Pobres (PRODECOP)”. Santiago de Chile: Departamento de Economía Agraria, Facultad de Agronomía e Ingeniería Forestal, Pontificia Universidad Católica de Chile.</p> <p>INDAP (2010d). Plan de Trabajo Comité de Control Social. Programa de Desarrollo Local (PRODESAL). Unidad Operativa El Valle. Temporada 2010-2011.</p>
	<p>Instructivo</p>	<p>Instructivo Programa de Desarrollo Local PRODESAL Equipos Técnicos, evaluación de desempeño y financiamiento y administración de los recursos del programa. INDAP, Ministerio de Agricultura.</p> <p>Orientaciones Control Social.</p>	<p>INDAP (2011g). Instructivo Programa de Desarrollo Local PRODESAL Equipos Técnicos, evaluación de desempeño y financiamiento y administración de los recursos del programa. INDAP, Ministerio de Agricultura. <a href="http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoio/Documents/Instructivos/instructivo_prodesal_09_version_final_enviada_a_regiones_jul_09.pdf">http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoio/Documents/Instructivos/instructivo_prodesal_09_version_final_enviada_a_regiones_jul_09.pdf</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p> <p>INDAP (2009b). Orientaciones Control Social. <a href="http://200.63.97.59/~msegovia/imagenes/departamentos/prodesal%20I/03.pdf">http://200.63.97.59/~msegovia/imagenes/departamentos/prodesal%20I/03.pdf</a></p>
	<p>Informe institucional</p>	<p>Programa de Desarrollo Rural (Proder). Informe institucional</p>	<p>INDAP (2011a). Programa de Desarrollo Rural (Proder). <a href="http://www.municunco.cl/proder.php">http://www.municunco.cl/proder.php</a> Fecha de consulta: Noviembre de 2011.</p>

Anexo 1.2. Ficha técnica de entrevistas

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE)  J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado)  AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico  Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	Proceso general de implementación del programa PRODESAL en la Unidad Operativa	<p>¿Cuándo se conformó la Unidad Operativa?</p> <p>¿Cuánta es la duración del trabajo en la Unidad Operativa?</p> <p>¿Que orientaciones tuvo el diagnóstico de la Unidad Operativa?</p> <p>¿Que orientaciones tuvieron los planes de trabajo en la Unidad Operativa?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE)  J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado)  AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	Monitorizaciones principal-agente en la implementación del PRODESAL	¿Cómo funcionaba el comité de control social, cómo controlaban y evaluaban su propia gestión, del INDAP, de la municipalidad y Ud. como Jefe del Equipo Técnico del PRODESAL?

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE) J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	H1: El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este envía una señal que informa sobre su <i>tipo</i> confiable.	¿De que forma funcionó el proceso para la selección del cargo de Ud. como Jefe del Equipo Técnico de la Unidad Operativa?  Considerado el proceso de selección y el perfil definido para su cargo ¿Por qué lo contrataron?  ¿Qué expectativas había luego de ser seleccionado y contratado sobre su desempeño?

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE) J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	H2: El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo.	<p>¿Qué importancia otorga a cumplir con las expectativas que inicialmente hubo en usted?</p> <p>¿Cuál ha sido la evaluación de su trabajo en la Unidad Operativa?</p> <p>¿Qué consecuencias hubiese tenido un mal desempeño suyo en los beneficiarios?</p> <p>¿Qué consecuencias hubiese tenido un mal desempeño suyo para el municipio y para el alcalde?</p> <p>¿Qué consecuencias hubiese tenido un mal desempeño suyo para el INDAP?</p> <p>¿Se cumplieron los compromisos ante el municipio y ante los beneficiarios y qué relevancia tuvo eso respecto a las expectativas iniciales que hubo en usted?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE)  J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado)  AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico  Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”	<p>¿Qué importancia dan los beneficiarios de la Unidad Operativa a que se cumplan los planes de trabajo anuales y de mediano plazo?</p> <p>¿Qué importancia otorga el municipio a que el programa se implemente exitosamente en la Unidad Operativa?</p> <p>¿Qué importancia otorga el INDAP a que el programa se implemente exitosamente en la Unidad Operativa?</p> <p>¿Qué importancia otorga como Jefe del Equipo Técnico comunal a que el programa se implemente exitosamente en la Unidad Operativa?</p> <p>¿Qué opina respecto a que su contrato sea renovado considerando las evaluaciones de su desempeño?</p> <p>¿Qué opina respecto a que las evaluaciones que realizan sobre su gestión sean en base a productos?</p> <p>¿Qué opina respecto a que en las evaluaciones vinculantes participen los beneficiarios a través del comité de control social?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
J.M. <i>Agente-ejecutor</i>  (Primera entrevista realizada)	J.M. (AE)  J.M. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado)  AE (De <i>agente-ejecutor</i> )	Jefe Equipo Técnico  Programa PRODESAL, Unidad Operativa El Valle.	Municipalidad de Cunco	2 horas 10 minutos	Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”	¿Qué importancia otorga a tener un buen desempeño en la implementación del PRODESAL para su condición laboral?  ¿Qué hubiese ocurrido, que consecuencias habrían si su gestión fuera mal evaluada?  ¿Qué relevancia ha tenido para su desempeño el que su gestión se evaluada y según esa evaluación se renueve su contrato?

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	Monitorizaciones principal-agente en la implementación del PRODESAL	<p>¿Cuándo y cómo realizó supervisión del desempeño del municipio como Entidad Ejecutora?</p> <p>¿De qué forma el INDAP podía hacer que los compromisos del municipio como Entidad Ejecutora se cumplieran?</p> <p>¿De qué forma las unidades superiores del Municipio podía hacer que los compromisos suyos como encargado municipal del programa se cumplan?</p> <p>¿Cuándo y cómo participó el Comité de Control Social en el proceso del desarrollo del PRODESAL?</p>



Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	H1: El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este envía una señal que informa sobre su <i>tipo</i> confiable.	<p>¿Cuál era el perfil (conocimientos técnicos, teóricos y prácticos, en relación con los requerimientos de la Unidad Operativa) definido para el profesional a contratar?</p> <p>¿Por qué era importante contratar a un profesional con el perfil adecuado? ¿Qué interés tenía el municipio?</p> <p>Considerando los procedimientos del proceso de selección ¿Podría haber ocurrido que un agente no competente o no honesto hubiese sido seleccionado?</p> <p>En el período de pre-selección ¿Cuáles antecedentes se solicitaron al profesional para evaluar si tenía o no el perfil solicitado?</p> <p>Antes de revisar los antecedentes del profesional ¿qué expectativas había sobre su confiabilidad? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué valoración hubo respecto a certificados de títulos, certificados de cursos, seminarios, certificado de actividades profesionales realizadas, es decir, de los antecedentes curriculares del profesional posteriormente seleccionado?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	H1: El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este envía una señal que informa sobre su <i>tipo</i> confiable.	<p>¿Qué expectativas hubo sobre el futuro desempeño del profesional seleccionado a partir de los antecedentes revisados sobre él?</p> <p>En base a la evaluación de los antecedentes ¿por qué se contrató al profesional?</p> <p>¿Qué calidad de desempeño se esperaba del profesional seleccionado? ¿Por qué?</p> <p>¿Qué hubiese ocurrido si se hubiese seleccionado un postulante que realmente no hubiese sido competente y honesto?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	H2: El <i>principal gerente</i> contrata al <i>agente ejecutor</i> cuando este cumple con él en un período contractual previo.	<p>¿Cuál fue el resultado del desempeño del profesional?</p> <p>¿Por qué se renovó el contrato al profesional?</p> <p>Dado el desempeño del profesional ¿qué expectativas hubo sobre el desempeño que tendría en el próximo período de trabajo?</p> <p>Dado el desempeño y la evaluación del profesional ¿qué consecuencias hubiese tenido no contratar para un nuevo período al profesional que cumplió en el período previo?</p> <p>¿Qué consecuencias habría tenido que el desempeño del profesional no hubiese sido bueno? ¿Qué consecuencias hubiera tenido, específicamente para para el municipio, para el alcalde, para los beneficiarios de la unidad operativa, para el principal-gerente (encargado municipal PRODESAL)?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	Hipótesis 3: “El agente ejecutor cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”	<p>¿Qué relevancia cree que tiene en el desempeño del profesional el que la renovación del contrato esté condicionada la evaluación de su trabajo?</p> <p>¿Qué relevancia cree que tiene en el desempeño del profesional el que su trabajo sea monitoreado por el comité de control social?</p> <p>¿Qué opina sobre que la gestión del profesional sea evaluada a partir de los productos públicos, verificables y comprometidos en el Plan Operativo Anual?</p> <p>¿De qué forma el municipio podía hacer que los compromisos del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal se cumplan?</p> <p>¿De qué forma el Comité de Control Social podía hacer que los compromisos del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal se cumplan?</p> <p>¿Cuándo y cómo el Municipio a través de Ud. realizó supervisión del desempeño del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal?</p>

Entrevistado	Código de identificación del entrevistado	Cargo	Lugar de realización de la entrevista	Duración de la entrevista	Guión de entrevista	
					Tema	Preguntas
L.D. <i>Principal-gerente</i> (Segunda entrevista realizada)	L.D. (PG) (De <i>principal-gerente</i> )  L.D. (iniciales de nombre y apellido del entrevistado) PG (De <i>principal-gerente</i> )	Jefe PRODER (Programa de Desarrollo Rural) Encargado Municipalidad de Cunco del Programa PRODESAL	Municipalidad de Cunco	1 hora 15 minutos	Hipótesis 3: “El <i>agente ejecutor</i> cumple el compromiso contractual con el <i>principal ejecutor</i> cuando la renovación del contrato es contingente con los resultados de su desempeño”	¿Cuándo y cómo el Comité de Control Social realizó supervisión del desempeño del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal?  ¿Qué costos tendría para el profesional Jefe del Equipo Técnico que su desempeño hubiese sido mal evaluado?

### **Anexo 1.3. Consentimiento informado**

#### **FORMULARIO DE CONSENTIMIENTO INFORMADO PARA PARTICIPANTES DE ENTREVISTAS**

A través del presente, acepto participar voluntariamente respondiendo la entrevista realizada en el marco de la investigación titulada “*Accountability*, cumplimiento y políticas públicas: una propuesta teórica y un estudio de caso en la Región de La Araucanía (Chile).”

Declaro conocer que esta investigación constituye la tesis doctoral realizada por Mauricio García Ojeda, como requisito para optar al título de Doctor en Sociología, por la Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Reconozco que la tarea que el investigador me encomienda es responder a las preguntas contenidas en una entrevista semiestructurada, donde mis respuestas serán grabadas y transcritas íntegramente para respetar su contenido a cabalidad y facilitar su análisis. Sé que mis respuestas a este instrumento sólo serán conocidas por el investigador y que ellas serán analizadas sólo con interés científico.

Declaro haber sido informado que mi participación en este estudio será completamente voluntaria y anónima y que no recibiré ningún tipo de retribución económica por ella. Entiendo, además, que tengo derecho a negarme a participar o a suspender y dejar inconclusa mi participación cuando así lo desee, sin que deba explicar tal acción. Manifiesto tener conocimiento que mi participación en este estudio no implica ningún riesgo de daño físico ni psicológico para mi persona.

He sido informado además que si lo deseo, podré conocer los resultados globales del estudio, una vez terminado.

En caso que lo estime necesario, durante cualquier etapa del estudio, podré contactarme con el investigador responsable, Mauricio García Ojeda, al teléfono 045-2325377, e-mail [mauricio.garcia@ufrontera.cl](mailto:mauricio.garcia@ufrontera.cl) para plantear cualquier pregunta o duda sobre este estudio. En consecuencia, por el presente documento, otorgo mi consentimiento voluntario e informado para participar en el estudio arriba descrito.

**Firma:** \_\_\_\_\_ **Fecha:** \_\_\_\_\_

**Entrevistador** \_\_\_\_\_

## **Anexo 2. Transcripción de entrevistas**

### **2.1. Transcripción de entrevista de J.M. *Agente-ejecutor* (AE) (Primera entrevista realizada).**

**E: Bien, la idea es ver el proceso de implementación del PRODESAL en la Unidad Operativa del Valle, centrado en tu participación, en el proceso de tu gestión. Entiendo que en el programa hay definida una normativa respecto a cómo un jefe técnico empieza a participar en el programa hasta cuando termina la atención de una unidad operativa. Entonces, entiendo que primero hay un proceso de selección y de contratación. Entonces, si nos pudiéramos referir a eso. Pero, en principio, en relación a la unidad operativa Del Valle, ¿cuándo se constituyó?**

**AE:** Formalmente, bueno acá la municipalidad actualmente tiene tres unidades operativas. La del Valle, se constituyó formalmente con la firma del convenio que firma el Instituto de Desarrollo Agropecuario INDAP con el Municipio de Cunco. El convenio para el caso de esta unidad operativa se hizo en Diciembre del año 2006, en esa fecha se firmó el convenio y de ahí comenzó la ejecución del programa. Y la ejecución del programa se basa en el trabajo de un año agrícola. Entonces, ese convenio se renueva anualmente y es un año agrícola que parte en el mes de mayo cada año y termina en abril del año siguiente. Entonces, es un trabajo anual y ese convenio, en el caso de ese primer convenio fue cortito, fue diciembre a abril de 2007. Entonces, ahí de nuevo viene todo un proceso de evaluación, hasta que se renueva el convenio por un año más y así sucesivamente.

**E: En el caso de esta unidad operativa ¿hay un tiempo de total de intervención, de trabajo o se va evaluando según o el avance o hay un período definido de seis o siete años?**

**AE:** La duración del trabajo en la Unidad Operativa está estructurada por la normativa, que establece que el proceso de intervención en este caso con 119 familias que son actualmente, en sus inicios, cuando partió el PRODESAL eran 140, después lo ajustaron a 120 y ahora son 119. Entonces, el proceso de intervención de una unidad operativa son seis años, o seis temporadas agrícolas, que es lo mismo, ya, porque en otras zonas del país funciona el año calendario, enero-diciembre. Acá nosotros en la zona sur, la Araucanía, funcionamos año agrícola. Entonces son seis años de un proceso de asesoría técnica de agricultores, con grupos de agricultores, ya sea organizados formalmente o grupos de hecho, que pueden estar a través de un objetivo común, que es obtener asesoría técnico de un equipo técnico y ese proceso de seis años es según la normativa. Pero lo que pasa en la realidad y en la experiencia de terreno es que generalmente los grupos, una vez cumplidos los seis años, apelan al INDAP, se manda una carta o se toma la decisión y se puede prorrogar hasta dos años más. Pero hay casos en que unidades operativas llevan hasta más de diez años.

**E: ¿En este caso la unidad operativa podría continuar con más años de atención?**

**AE:** Podría continuar. Esa conversación la tenemos con los dirigentes, porque existe una estructura de relación de los dirigentes y siempre ellos nos han dicho, cuando nosotros apenas cumplamos los seis años, hacemos una carta y apelamos al director regional para que nos prorroguen dos años más y obviamente que el alcalde los apoye también en esa solicitud.

**E: Entonces cuándo empezaste a trabajar con esa unidad operativa ya estaba constituida, ya estaba el convenio.**

**AE:** Claro, estaba constituida porque yo antes trabajaba en Melipeuco, entonces aquí, la unidad operativa que partió, El Valle, en diciembre de 2006 con dos colegas que ya no están, trabajaron esa primera temporada y después en el mes de agosto de 2007, la colega que era jefe técnico renunció, se fue a la empresa privada y se llamó a concurso, se llamó a concurso público que tiene que publicarse en un diario de circulación regional, obviamente tiene que haber un acuerdo entre la municipalidad e INDAP y se llama a concurso público. Eso se concursa y para eso existe una pauta de evaluación que la defina INDAP que se aplica para seleccionar al profesional o al técnico. Después de eso se arman una comisión, que en este caso...yo acá entre a trabajar en octubre de 2007, estuvo la unidad operativa como dos meses con el puro técnico, ya porque costó por temas administrativos y de tiempo que hacen que los procesos sean lentos. Yo empecé en octubre de 2007 y en esa comisión participa obviamente el jefe de área de INDAP, que en este caso es de las comunas de Cunco y Melipeuco, la contraparte municipal o encargado del PRODESAL a nivel municipal, que acá en este caso es don Leonardo Durán y generalmente también algún ejecutivo del área y en este caso cuando yo participé fue así, invitan al encargado o encargada regional del programa desde la dirección regional de INDAP. Entonces, ahí aplican una entrevista a uno, a través de una pauta, en la que está todo estipulado con indicadores y notas, donde se mide experiencia, conocimiento de los instrumentos de INDAP y una serie de parámetros que al final llevan armar una terna y en esa terna tiene que ser de mutuo acuerdo entre el director regional de INDAP y el alcalde, a quien deciden dejar en el cargo y la persona obviamente tiene que estar en la terna.

**E: En el marco de ese proceso de evaluación se entregan los antecedentes curriculares y después hay una entrevista y ahí se realiza una evaluación y selección.**

**AE:** Claro, seleccionan a los postulantes para entrevista porque no todos los profesionales que postulan cumplen con el perfil. Porque, por ejemplo, se puede colocar en la publicación que tenga al menos un año o años de experiencia en trabajo comunidades indígenas, que en la unidad en la que estoy yo prácticamente el 100% son pertenecientes a comunidad indígena, productores mapuche. Entonces ellos colocan un filtro y muchas veces hacen un filtro para quienes van a las entrevistas. Para el caso cuando yo postulé, postularon...no me recuerdo, pero fue mucha gente, tienen que haber llegado unos 70 currículum y muchos de esa gente no pasaron, a entrevista pasamos como 15 y de eso ya ahí se fijan las pautas y se hace el proceso de selección.



**E: Entonces, se selecciona y finalmente se contrata en base a un perfil y quienes tienen ese perfil van a una terna ¿te indicaron cuál la evaluación que hicieron de tus antecedentes, si cumplías con el perfil? o ¿por qué razón crees tú que te contrataron? Porque fue una competencia dura pues había muchos colegas postulando.**

**AE:** Claro, yo en ese caso hice todo el proceso, consideré que di una buena entrevista porque conozco bastante el programa, porque trabajamos en Melipeuco, entonces, la entrevista es como la puerta de entrada y hay que dar una buena entrevista, en términos de comunicación de expresión corporal, escrita y no escrita y después, ya pasamos a los puntajes que igual me acompañaron, porque tenía experiencia, unos postgrados que tengo en educación de adultos y desarrollo rural, que sirve mucho para trabajar con la gente en términos de participación y mi especialidad que son los animales, porque la comuna acá es ganadera y eso primó al final y yo creo que igual yo tenía el trabajo de haber estado en Melipeuco, que dependemos de la misma área de INDAP y después, cuando ya me avisaron, que demoró el proceso porque fue un tema en la terna, quedamos tres en la terna, yo estaba en primer lugar con puntaje y después otro y después otro, otras personas que no recuerdo quienes son (...) al final acá el alcalde se rige por los parámetros técnicos en ese aspecto y después me llegó una cartita oficial del alcalde, que había sido seleccionado al cargo y recién ahí pude renunciar a mi trabajo anterior que era en Melipeuco.

**E: En ese marco, bueno, hubo una selección y después venía el proceso de contratación, tenían expectativas en tu futuro desempeño ¿qué crees tú que había respecto a esas expectativas? Decían, bueno él cumple el perfil y esperamos que haga su trabajo de tal forma ¿te lo comunicaron? ¿Qué expectativas había en ti?**

**AE:** Cuando yo llegué me integré al equipo, había un solo PRODESAL aquí, que era la unidad que partió aquí más el PRODER, que era un equipo no tan numeroso. Entonces, en el INDAP ya me conocían porque había dependido de ellos algún tiempo y acá en el caso de la municipalidad, bueno una recepción de parte de la unidad y después de eso, bueno, yo conocía la comuna y conversando con los colegas de acá, lo que nos encomendaron y que fue una de las orientaciones que siempre ha tenido la comuna acá es el desarrollo de la ganadería ovina, es el rubro en que más nos pidieron avance, tanto de la municipalidad como del INDAP y también el trabajo relacionado con lograr algunas innovaciones productoras con algunos productores que tengan obviamente los perfiles para hacerlo. Esas fueron las pedidas al momento de incorporarme al equipo.

**E: Entonces, había requerimientos específicos respecto a qué hacer y también una expectativa de a ver, este profesional cumple el perfil y esperar que lo haga bien y ¿qué importancia tuvieron esas expectativas y el encargo que te hicieron en tu desempeño posterior? ¿Importaba mantener esas expectativas después, esa confianza?**

**AE:** Súper importante eso, porque yo he estado en dos municipios antes, este es el tercero, en uno estuve muy poquito tiempo, pero acá resulta que la primera condición que me colocaron fue es la relación con los agricultores, o sea, el respeto 100% hacia los agricultores, un trato deferente, respetuoso, una relación horizontal. Acá, uno es un asesor, una parte más del sistema, no una verticalidad, porque esa estructura no funciona en el programa, una relación

horizontal y el respeto, o sea el respeto a todos los agricultores por sobre todas las cosas y un buen trato y obviamente, la conversa siempre permanente con los dirigentes, ese es un tema muy reimportante y tener una buena comunicación con ellos, a través de ellos bajar información y sobre todo coordinar actividades. Eso es una de las cosas que se me pidió desde el punto de vista de la relación en términos organizacional y bueno acá toda la estructura interna, cómo opera todos los trámites administrativos y yo me basé hartito igual en la experiencia de don Leo, que es el encargado, que él conoce a toda la gente acá, a todos los dirigentes y obviamente irme insertando en el cómo están trabajando las otras unidades operativas, cómo habían avanzado y en base a eso diseñamos en una primera etapa el plan de mediano plazo, que es la primera planificación.

**E: ¿Y ese plan de mediano plazo se basa en un diagnóstico inicial?**

**AE:** En un diagnóstico inicial. Claro, de hecho, en esta unidad operativa fue bien especial el tema porque hasta antes del año 2006, 2007 el PRODESAL se instalaba, se trabajaba con 140 agricultores, se firmaba un convenio entre la municipalidad y el INDAP, se daba un acompañamiento técnico, pero no se hacía un trabajo sistemático en términos de conocer la realidad en que estaban los agricultores, sino que uno lo hacía en base a algunas reuniones, talleres participativos, pero no existía una metodología documentada, entonces, a partir del año 2006, en esta unidad operativa, que en ese momento no estaba yo, estaba la colega que estaba antes con un técnico que también renunció y se fue a otro trabajo, a ellos les tocó como experiencia piloto aplicar una encuesta diagnóstica. Una encuesta diagnóstica que se hizo, que fue un mamotreto, un papel como de 60, 70 hojas y de hecho, fue producto de un trabajo de una colega de INDAP y esa encuesta se aplicó con un par de unidades operativas de la región, fuera muy pocas, esta fue una, una en Temuco, no me acuerdo otra, en Imperial y se aplicó una primera encuesta diagnóstica con una serie de información, desde el RUT, cruzar datos familiares, socioeconómicos, culturales, productivos, de infraestructura, etc. Entonces, esa encuesta le tocó a los colegas que estuvieron antes. Esa encuesta a mí entregó mucho insumo, porque esa encuesta cuando yo la recibí, bueno, me entregaron los fajos de papeles eran inmensos, porque encuestar a 120 familias es hartito y se demoraban en aplicarla una hora y cuarenta y cinco minutos a cada agricultor, gran parte estaba sistematizada, no toda, pero yo entonces, la seguí sistematizando y teníamos toda la información en planillas EXCEL, agricultor, número de RUT, ROL, si tenía más de un predio, cuántos roles, el número de cabezas de ganado, de ovejas, de vacas, siembras, si hay capacidad de uso de suelo, etc., etc. Entonces, ese fue un primer insumo que a mí me dio muchas ciertas luces y donde uno ve donde el agricultor desarrolla sus actividades productivas y sobre eso intervenir.

**E: ¿Y qué apareció en ese diagnóstico respecto a carencias, necesidades, cosas por hacer en general? ¿Cuáles eran las directrices?**

**AE:** Claro, yo la pauta la hojeé solamente, no me tocó aplicarla, y me tocó hojearla, me tocó revisarla y generalmente las experiencias iban muy marcadas en los agricultores y que de hecho, fue una de las cosas que atacamos primero fue en infraestructura, infraestructura pecuaria. Acá, que los agricultores que son preferentemente productores ovinos, cobertizos, que era una infraestructura especial para ovejas, que sirve mucho, hace mucha falta, galpones, cercos, infraestructura era el primer peldaño que había que atacar, o primera necesidad y

también la alimentación del ganado, praderas y todo eso. Entonces, de esa forma, nosotros ya empezamos a ver cómo buscamos los instrumentos de financiamiento a través de INDAP o a través de otros fondos para ver cómo vamos avanzando en eso.

**E: ¿Y en base a eso de definió el plan estratégico de mediano plazo?**

**AE:** Claro, en ese momento se llamaba plan de mediano plazo. Plan de mediano plazo de tres años y eso me tocó diseñar a mí y después, sobre ese plan de mediano plazo que es la directriz, la ruta, de tres años, paralelo a eso una hace un plan, que en ese tiempo se llamaba plan anual de actividades, las metas que nos proponemos, los indicadores que vamos a trabajar, los llevamos a cabo dentro del año y como eso lo cumplimos en un año agrícola. Eso fue la primera etapa, presentarlo a INDAP, INDAP lo revisa, lo evalúa y antes de ser presentado a INDAP, uno tiene que validarlo con los agricultores. Cada grupo PRODESAL tiene una estructura que tiene dos representantes. Cada grupo PRODESAL, ya sea formal o informal, tiene dos representantes. Un primer y segundo representante y entre todas esas personas se forma un comité de control social y es con ese comité de control social con quien nosotros cada cierto tiempo nos reunimos y trabajamos con ellos y por ejemplo, las validaciones de los planes anuales y los planes de mediano plazo se hace con ellos. O sea, por ejemplo, el plan de mediano plazo en ese entonces iba firmado por el primer representante del grupo, el segundo es suplente, en caso de que no pueda venir. Pero siempre yo, como metodología, he utilizado desde que estoy trabajando en PRODESAL que a todas las reuniones que tengamos con el comité de control social vengan los dos. Siempre son miradas distintas, tienen miradas distintas, en el tema mapuche pasa mucho que hay comunidades donde hay dos linajes, por eso hemos tratado de tener a dos ahí, porque a veces en los sectores hay comunicación más fluida entre algunas familias y otras no. Entonces, yo a todas las reuniones pido que estén los dos. Entonces, la opinión que se lleva al campo y la conversa con su gente, la idea es que no la haga uno solo, si no que hayan dos. Eso yo siempre lo planteé. Y ese momento eran ocho grupos y los dieciseis andábamos en reuniones cada cierto tiempo. Entonces, ellos validan el plan de mediano plazo y validan el plan anual también. Se les entrega una copia y lo revisan. Teníamos dos controles sociales, donde ellos a mitad de temporada, porque el año parte en mayo, a mitad de año, a los seis meses de iniciado se hace un control social y ese control social lo hace el ejecutivo del INDAP, que le corresponde ser nuestro control y apoyo, el ejecutivo, que en este caso son generalmente ingenieros agrónomos, médico veterinario y ese ejecutivo aplica el control social que está establecido a través de una pauta. Entonces, ahí los agricultores, en una reunión participativa, con ellos, evaluamos el avance del plan de trabajo. Nuestra meta era, por ejemplo, incorporar cien hembras ovinas de tal raza con diez agricultores. Se ve, se incorporaron cien, se incorporaron ochenta, se incorporaron ciento veinte y eso se evalúa, los agricultores van viendo como avanza eso. Después el INDAP aplica esa pauta y ellos se evalúan el trabajo y evalúan todas las patitas de la mesa. Evalúan al INDAP, cómo ha funcionado el INDAP en términos de la institucionalidad, con sus recursos, la atención, etc. Evalúan a la municipalidad, porque la municipalidad igual hace aportes monetarios al programa, evalúan al equipo técnico, a nosotros, que somos dos personas y nos colocan nota, del uno al siete y se evalúan ellos, como ha sido el trabajo y la participación interna dentro de su grupo y paradójicamente lo que nos ha ocurrido siempre durante esos años en que aplicamos esa pauta de evaluación, porque después el ejecutivo nos llamaba y la revisábamos y nos decía en este grupo hay esta inquietud, trabajémosla, hay esta deficiencia,

esto está muy bien, porque el objetivo es cómo mejoras, cómo tu detectas debilidades y las transformas en una oportunidad o la mejoras. Entonces, paradójicamente, de todas las notas del 1 al 7, o sea, por ejemplo, al técnico, por ejemplo, le ponían un 6.5 un 7, porque es harto terreno, mucha presencia del técnico asesor en terreno y eso evalúa muy bien del agricultor del técnico. En el caso del jefe técnico, lo que ellos evalúan bien es la gestión, o sea la gestión de que uno coloque recursos, coloque recursos, que estén los recursos vía INDAP, vía FOSIS, vía CONADI, proyectos y ese tema se vea en las reuniones. Ellos valoran mucho las reuniones, las reuniones importantes de trabajo mensual o cada dos meses, dependiendo de la época del año y evalúan la información clara, el buen trato, todas esas cosas y paradójicamente, cuando aplicamos ese sistema de control social, ellos se evalúan mal. Si al INDAP le ponían un 6, al equipo técnico un 6, a la municipalidad un 6, ellos se ponían un 4, un 3, algunos grupos mejores, otros peores. Los dirigentes siempre tienen una mirada muy crítica y exigentes muchas veces. A mí me ha tocado trabajar con muy buenos dirigentes. De hecho dirigentes que tienen cargos importantes a nivel comunal, de organizaciones grandes y de proyectos grandes y son exigentes con su gente y los apretan mucho, sobre todo en la asistencia a las reuniones.

**E: Entonces ¿las evaluaciones que ellos se hacían eran mejores que las de los otros? ¿por qué razones?**

**AE:** De participación y de cumplimiento. O sea, ellos se evaluaban que muchas veces la participación de ellos no era buena. No sé, si el grupo es de quince personas y teníamos reuniones y los dirigentes veían, porque ellos van a las reuniones, excepcionalmente no van y se excusan, generalmente avisan por teléfono, porque andan metidos en muchas cosas. Ese mismo dirigente es el que está metido en la comunidad indígena, en el comité de agua potable, el club deportivo, que es un tema muy común en el campo, del fútbol rural. Entonces, ellos evalúan muchas veces la no participación de los agricultores, incluso, ellos mismos, cuando ya terminamos el año agrícola, los dirigentes, en la misma reunión que tenemos de cierre de temporada, de control social, en abril, revisábamos la participación y por decisión muchas veces de ellos se hacía recambio de agricultores. Este agricultor no puede seguir en el programa, porque no ha cumplido, se ganó este proyecto y no lo hizo como lo tenía que hacer o no ha ido a reuniones y no avisa o por ejemplo, si no va él por qué no va la señora y de hecho, muchos grupos nos decían aquel que falta a tres veces a reuniones en el año tiene que irse. Muchos dirigentes que son más estrictos lo planteaban: tres reuniones y se van del programa. Pero en la práctica, eso es muy difícil y llevarlo a cabo cuesta porque ya después empiezan otros temas, las conversas y al final hay mucha gente que se ha excusado por enfermedad y un año tratamos de hacerlo y fui imposible porque nos hubiese tocado sacar como el 40% de los 120.

**E: ¿Los dirigentes controlaban el cumplimiento de los beneficiarios porque como grupo tenían un cierto deber de cumplir ante el INDAP?**

**AE:** Es un tema interno de ellos. Porque para ellos, en ese entonces, cuando había una sola unidad operativa acá, en el 2000 y la segunda era de la nosotros y la comuna tiene más de 1.000 agricultores que califican 2.000 para clientes de INDAP, como 1.100, aprox., no sé, don Leo, creo que tiene el dato bien exacto y ese entonces, que el 20% o el 18% de todos los

potenciales clientes de INDAP estuvieran en el PRODESAL para ellos era un privilegio y muchas veces un honor. Para muchos agricultores, estar insertos en un programa de asesoría técnica, de tener un agrónomo permanente, un técnico permanente y no sacarle provecho al programa, entonces, muchas veces la autocrítica era en ese sentido y en las reuniones yo lo decía siempre, o sea, aquí no estamos sacando cobrando nada, en el buen sentido de la palabra, no dinero, pero siempre yo les atacaba el tema un poco emocional y les decía, ustedes son privilegiados dentro del sistema porque en la comuna hay más de 1.000 agricultores y aquí en el grupo de ustedes, la comunidad son 25 familias y hay 20 en el PRODESAL y los otros cinco no están porque no son agricultores, son habitantes rurales o no califican para clientes de INDAP. Entonces, como estaba marcado ese tema, los dirigentes apretaban mucho a sus dirigentes.

**E: ¿Y la gente valora eso?**

**AE:** Si, lo valora. Ahí pasa que hay distintas miradas. Pasa que hay algunos agricultores que son un poco más auto flagelantes y otros más autocomplacientes. Entonces, los autocomplacientes dicen, no yo trato de ir al máximo de reuniones. A nosotros nos pasa aquí que los agricultores que tenemos están más o menos a un radio de quince kilómetros, veinte puede ser el más lejano. Pero tienen muy buena locomoción, entonces, me pasa mucho que hay agricultores que no vienen a la reunión y dicen sabe que no pude venir a la reunión porque tuve hora en el médico o mandan al hijo o mandan a la señora, después me vienen a preguntar ¿de qué se trato? Y muchas veces vienen a preguntarme y me toca repetir el cuento obviamente lo acoto pero igual hay un interés. Ellos valoraban mucho estar dentro del programa. Porque con la cantidad de agricultores que hay en la comuna y con la segunda unidad que tuvimos que costó mucho que la municipalidad la consiguiera era valorado, hasta ahora. La gente valora mucho estar en un programa de asistencia técnica.

**E: Vimos la evaluación que hacían de ellos mismos, ahora ¿qué evaluación hacían y hacen respecto al INDAP?**

**AE:** La evaluación del INDAP fue siempre buena, no mala, pero si ocurre que como siempre al final se tiende a mirar la parte técnica, se tienden a mirar los números, los indicadores, pero está muy directamente relacionado con la calidad de la atención que tiene para el agricultor. Porque para el agricultor el hecho de que acá en la municipalidad tiene horario de atención el resto de la municipalidad de nueve a dos de la tarde. Acá si llega un agricultor a las cinco y media se atiende igual, porque vienen del campo. La DIDECO hace más o menos lo mismo ¿Por qué? Porque hay una mirada distinta. En el INDAP, hasta hace cierto tiempo, los agricultores no tenían un horario de atención de público, no tenían un días de atención de público y ellos lo que más valoraban, uno era la atención de parte del ejecutivo que le toca para evaluar el crédito, porque los agricultores la mayoría son clientes de crédito o van a tratar un subsidio, generalmente el subsidio ese rol nos toca a nosotros, pero el crédito es un trato directo con el ejecutivo de INDAP. Entonces, ellos van, solicitan el crédito y dependiendo de épocas del año y dependiendo bueno, porque en INDAP han habido ajustes en términos de los ejecutivos de área y los ejecutivos que se han ido, que han pedido traslado, esa atención la valoraron mucho y cuando a veces a pasado que un dirigente dice sabe que no yo fui a pedir un crédito y me demoraron dos meses, un mes, la evaluación no era la mejor. Eso valoraban

por un lado, el tiempo de la atención, la oportunidad y la calidad, el trato del ejecutivo, eso es muy valorado por la gente, la gentes es muy sensible a eso. Y lo otro que valoraban consideraban mucho a la hora de valorar a INDAP en términos prácticos, de terreno, son obviamente los recursos. O sea, si INDAP dice vamos a hacer esto y esto y no hay plata. Pero sí, si se ve que ha habido avances, hay inversión, ha habido avances en términos de terreno, cuando ha dependido de los años presupuestarios que ha habido. Y también lo que sensibiliza mucho a los agricultores y que son decisiones que muchas veces no pasan por la áreas de y que incide en la evaluación de la institución es que a nivel nacional y a nivel directivo o incluso a nivel del Ministerio de Agricultura se hacen ajustes algunas políticas públicas, a algunos programas y se ajustan coberturas, se ajustan requisitos y eso alguna veza a generado efectos en la evaluación. Por ejemplo, una cosa que hizo clic en muchos agricultores a la hora de evaluar INDAP, fue cuando existía el sistema de incentivos para recuperación de suelos degradados, que fue una ley que duró 10 años a través del ministerio de agricultura y las dos instituciones que colocan recursos en terreno son el SAG e INDAP. El SAG con los medianos y grandes e INDAP con los pequeños productores y es un instrumento que está dirigido al suelo, a mejorar la fertilidad y si se hace todo un proceso de postulación, de selección y de acceso a recursos importantes, muy, muy importantes y a veces el agricultor, con el nivel de agricultor que nosotros trabajamos, dependen de eso para hacer una inversión, para hacer una siembra, hacer una pradera y el año 2010 cambió la ley y se puso en práctica y se renovó hasta el 2022, es una ley que se aprobó por doce años. Esa ley cambió radicalmente su sistema de acceso a los agricultores, su sistema de selección. Acá fue muy sentido eso, de hecho una vez vino acá el director regional actual que está en INDAP y tuvimos una reunión con dirigentes de la comuna acá, yo invité a todos los dirigentes, los 16 y de hecho nosotros teníamos las conversas a nivel de terreno y los dirigentes míos fueron los primeros en levantar la mano y plantear que la ley quedó mal. Por qué, porque por ejemplo, no podían postular los arrendatarios que no tuvieran iniciación de actividades, sólo podían postular arrendatarios con iniciación de actividades, era muy restrictivo y en el nivel de agricultores que nosotros tenemos, yo tengo 119 agricultores y tengo tres con iniciación de actividades, o sea nada. Los que son propietarios no tienen ningún problema en postular. Entonces, se da mucho acá que por un tema cultural los predios están en manos de los viejitos que tienen 70, 80 años y le arriendan su predio al hijo por cinco años, a través de un contrato formal y el agricultor se acredita como arrendatario ante INDAP pero no tiene iniciación de actividades y se da mucho eso entre madre-hijo, padre-hijo o entre hermanos, familiares directos. Y eso este año se solucionó, o sea, desde que cambió la ley este año, hubo tres años, que no podían. Y debido a esas cosas, yo creo que a otro nivel regional y yo diría debido a decisiones de ese tipo en los programas llevan a los agricultores a que sus evaluaciones no sean las mejores, en algunos caso, como en los cambios en el programa de recuperación de suelos. Decisiones que rebotan a su vez en el agricultor.

**E: ¿Cómo ha sido la evaluación que realizan ellos del municipio?**

**AE:** En general, yo diría que, a grandes rasgos, buena. Porque respecto a la municipalidad ¿qué se evaluaba en esa pauta? Se evaluaba las instalaciones de la municipalidad para su atención y para venir a conversar con nosotros, de tener un buen acceso a una buena oficina, de buena calidad, calefacción, que nosotros tengamos internet. Eso en el fondo lo evalúan ellos, que tengan acceso a buenas instalaciones para venir a conversar. Lo otro que se evalúa

también es el aporte que el municipio hace para apoyar el trabajo organizacional y de algunas pequeñas inversiones y este municipio siempre ha aportado. O sea siempre, de hecho está sobre el promedio regional, de hecho, el mínimo que se exige es aportar un 10% con la normativa actual, nosotros estamos acá en un 18% o 19% respecto de lo que aporta INDAP. Entonces, con eso el municipio hace pequeños aportes para poder hacer pequeñas inversiones con los grupos que es un bono básico, que es un monto global, que nosotros de acuerdo a nuestras planificaciones lo distribuimos en los grupos y los ocupamos para hacer capacitaciones, para hacer cursos, para hacer giras técnicas, demostrativos, compras de insumos muchas veces masivos básicos, porque queremos probar esta semilla, escuchamos de esta semilla, de este trébol, comprémoslo y eso obviamente, no es un proyecto, sino que son pequeñas inversiones que a través de la municipalidad se consiguen y la gente valora eso. Los dirigentes en realidad siempre van a valorar ese aporte de la municipalidad desde el aspecto productivo. Porque lo que se refiere a aportes de otro tipo que el INDAP algunos años ha intentado valorizarlos o ver cómo la municipalidad se incorpora, pero es difícil, porque la municipalidad tiene miles de funciones más. Debe ver cómo está el tema educación, el tema salud, el tema de caminos, el tema de becas, etc. Entonces, han tratado algunas veces eso de colocarlo en la pauta, pero cuando el ejecutivo lo aplica en la reunión con el comité de control social, generalmente se dirige a las actividades de fomento productivo sea como evalúan ellos la función del PRODER, la atención que reciben. También ellos evalúan como el municipio reacciona cuando ha habido emergencias agrícolas, qué capacidad de gestión tiene el alcalde o el jefe de la unidad de PRODER para gestionar recursos en algunos años de emergencia, no sé, de concentrados, cuando ha habido nevazones, de sequía, ese tipo de cosas, eso también lo evalúan. Pero en general, esa evaluación ha sido buena, o sea al municipio lo evalúan bien. Pero sí, como digo, exclusivamente con el sesgo productivo. INDAP ha tratado de llevar otros temas a la tabla, pero los agricultores no lo priorizan, así que al momento de aplicar el ejecutivo, lo hace en términos productivos.

**E: Entonces, hay un plan de mediano plazo y planes anuales ¿qué importancia le dan los beneficiarios a que eso se cumpla?**

**AE:** Eso es dispar en algunos casos. Va a depender mucho de los representantes de los grupos, de los dos representantes que hay. En el fondo, va a depender de la preparación que ellos tienen, de su nivel de escolaridad. Porque el plan anual de actividades que hasta hace un poco tiempo teníamos un formato y ahora tenemos otro formato que es más completo, que son unas sábanas EXCEL inmensas, es muy difícil de entender porque son inacabables. Entonces muchas veces, ahí me ha pasado que son más metódicos, que tienen más preparación y ellos van leyendo caso a caso y ahí el INDAP ha ido cambiando el sistema porque antiguamente qué es lo que hacíamos hasta el año 2000 (...) entonces yo hacía el plan de trabajo para cuatro grupos que estaban ubicados en el mismo valle, pero yo al momento de plantear las actividades, colocaba grupo Traumaco Catrilaf, cinco agricultores establecen praderas, entonces ellos sabían que estaban ahí se interpretaban en el plano y lo podían leer, entonces era fácil medir y ese formato después cambió. El INDAP a fines de 2009, tomaron la decisión de que teníamos que hacer un plan de trabajo anual en términos de segmentos, una segmentación de los agricultores. A nosotros nos piden un plan de trabajo en base a un segmento y hay tres segmentos, segmento uno, dos y tres. El segmento uno es el agricultor de autoconsumo, que no genera excedentes para el mercado, sino que todo lo que produce lo

consume. El agricultor vendedor de antecedentes, que es aquel que un porcentaje de su producción la saca al mercado, ya sea formal o informal y un agricultor vinculado al mercado, que es el segmento tres y que son agricultores que la mayor parte de su producción se va al mercado. Entonces, hubo un cambio en el formato y tuvimos que hacer un formato del plan, se llamaba plan anual de actividades a un plan operativo nuestro y ese plan operativo está por segmentos. Esta diferenciado. Entonces, muchas veces un agricultor del segmento uno, que son los de autoconsumo que en el caso mío son como 90 personas de autoconsumo, esas 90 personas de autoconsumo son de todos los grupos. Entonces, ahí al momento de leer eso y de interpretar y de analizar, se enredó más. Yo lo que hago para el control social y que a los agricultores y a los dirigentes lo han valorado bastante, para que a ellos se les haga más gráfico el sistema porque esas sábanas son muy complejas de leer, son grandes, son una matrices inmensas que hay que llenar y está todo vinculado. El diagnóstico primero que nada con el plan de mediano plazo, plan estratégico de mediano plazo y con el plan operativo anual. Entonces tú generas en el diagnóstico, por ejemplo, una línea de acción, esa línea de acción la transformas después en meta, al final en un indicador y después en una carta Gantt. Entonces, todo está vinculado a EXCEL, si yo creo que en INDAP se dan tanto el tiempo de revisarla, tan en detalle porque es demasiado y lo que hago a fin de año, sobre todo en el mes de abril, cuando tenemos el control social, yo les hago un resumen de todas las actividades y de todas las acciones que se hicieron durante el año y lo hago global. Un año lo hice por grupo, pero, por ejemplo, en el grupo Huerere bajo se establecieron quince hectáreas de praderas, dos proyecto de bodegas, tres proyectos de cobertizos, un agricultor compró un motocultivador, entonces el dirigente sabe y saben quiénes son y así ellos evalúan, en el fondo se lo trato de hacer más didáctico. Así ellos evalúan el desempeño y este año que pasó en abril coloqué gestión PRODESAL Del Valle año 2011-2012 y justo coincide también con el mes de abril que a nosotros nos pide el informe en la municipalidad para la cuenta pública. Entonces, ese mismo informe que la hago al municipio de la gestión del año, se lo hago y se lo entrego a los dirigentes. Entonces, para ellos es súper didáctico y práctico, en vez de pasarles la matriz, esa que es una sábana compleja, aunque igual se las entrego.

**E: Entonces, en el plan operativo y en el plan anual hay ciertos compromisos, más líneas de gestión y en base a eso se evalúa.**

**A-E:** En base a eso se evalúa el trabajo. No sé, si el compromiso era, por ejemplo, establecer cincuenta hectáreas de pradera, con cuarenta y tanto agricultores, eso se evalúa. Y el plan estratégico de mediano plazo coloca metas a tres años, año uno, año dos, año tres. Año uno es el plan operativo del año, año dos es el siguiente y en el plan estratégico uno tiende después, pero el que va descargando la acción del año es el operativo anual. Y cuando se produjo ese cambio de segmento, era complejo informarle a los agricultores o que ellos lo hicieran más entendible o muchas veces el agricultor, al momento de evaluar el plan operativo anual, lo que ellos evalúan mucho, está todo prácticamente centrado en eso, es la gestión de los recursos. O sea mucho quieren saber ellos: se gestionó tales y tales proyectos y hubo tanta inversión y tantos beneficiarios. Ellos lo materializan bastante en ese aspecto. Obviamente, nosotros como PRODESAL, además de cumplir ese rol, tenemos el rol de asesoría técnica de acompañamiento, o sea, nosotros siempre hemos tratado de generar en ellos capacidades, habilidades, destrezas, o sea cómo ellos van aprendiendo y la idea que yo siempre le digo a los agricultores es: este programa va a durar seis años, va a durar ocho, probablemente más, pero



la idea es que si ustedes están en un programa que implica apoyo técnico, después de pasado un tiempo no vuelvan atrás. O sea si un corderito se les muere por una enfermedad, sepan que hay que hacer, sepan que hay un calendario y que no vayan a retroceder hasta antes que estuviera el programa.

**A: Y en ese sentido ¿a los dirigentes les importa que el PRODESAL funcione bien, que se generen beneficios?**

**AE:** Eso es lo más para ellos. Lo más importante es que el PRODESAL funcione bien, que haya buena comunicación, la comunicación es muy valorada, que sea clara, concreta y directa. Es muy importante eso tanto con los grupos completos como con los dirigentes. Entonces, para ellos la comunicación es clave. Si tomamos un acuerdo, yo en ese aspecto trato de ser responsable. Es decir, por ejemplo, tomo un acuerdo, con el bono de este año vamos a comprar árboles frutales, para que mejoren sus quintas, hacemos una pequeña inversión y vamos a gastar \$300.000 del municipio y en tal fecha van a estar aprox. y llegamos con las plantas, ni cantando decimos no se pudo. A no ser que a veces hemos planificado cosas que no se han cumplido. Por ejemplo, queremos hacer una capacitación en este, una charla, pero tenemos que contratar a alguien externo, alguien de afuera y no hemos podido o lo hemos sencillamente nosotros. Pero siempre hemos tratado de cumplir al máximo porcentaje de las actividades comprometidas, porque eso es obviamente lo que se evalúa.

**E: Cuando no se puede cumplir ¿cómo se informa a ellos? ¿Cómo se les explica?**

**AE:** Bueno, toda planificación es flexible y como trabajamos en el ámbito agropecuario estamos sujetos al medio ambiente, al clima y generalmente cuando uno planifica una actividad, hay un supuesto dentro de la matriz. Entonces, por ejemplo, si la meta que yo tenía el año pasado era que un agricultor que estaba en el rubro frutilla se formalizara para tener iniciación de actividades y tener otras cosas y poder acceder al mercado formal y el supuesto era, primero que nada el interés del agricultor, el interés por hacerlo y en este caso, que cumpliera con las etapas que había que hacer y por ejemplo, ese, que era un solo caso, le explicamos, lo llevamos a una capacitación, estaba decidido, producía bastante frutilla y vendía todo acá en el mercado local y no lo hizo. Incluso ahí entramos a cosas que escapan a lo agropecuario, por ejemplo, por problemas familiares, El hombre tuvo problemas familiares, de hecho, decayó la producción. Entonces, son cosas en la que entre el factor humano y en otras cosas no se ha cumplido por factores climáticos o factores de recursos. Muchas veces es por disponibilidad de recursos, los recursos también se colocan como supuesto. Supongamos que queremos hacer, por ejemplo, una fábrica de mermelada con una persona o con un grupito y si no pudimos gestionar los recursos o no estuvo la disponibilidad de recursos, no se cumplió el objetivo no más.

**E: Cuando no se cumple por esas razones y ellos evalúan ¿tienen en consideración esas razones? ¿Cómo lo ponderan ellos?**

**AE:** Claro, eso se conversa y se dice esto no lo pudimos comprar, por esto, por esto y por esto y ahí los agricultores dicen sí, estamos de acuerdo. Muchas veces el problema se debe a factores climáticos o fallo el agricultor o finalmente falló el equipo técnico. Generalmente es

así, hay varios factores que influyen, porque uno está sujeto a supuestos. En la parte agrícola avanzamos. En lo que nos ha costado cumplir algunas veces es en el tema gestión. Sobre todo en el tema comercial, que es en donde el INDAP nos ha estado exigiendo más por el tema de la segmentación. Entonces, muchas veces cuando uno se propone llegar a un lado con unos agricultores, hoy en día los agricultores están muy bien informados. Tienen acceso a televisión, muchos agricultores tienen internet en sus casas o celulares con internet o los hijos. Me ha pasado que había conversado con una señora que se formalizara con los volúmenes que ya manejaba, pero no se formalizó hasta que su hija entró en la universidad y se ganó una beca porque la gente busca también como sacarle el máximo provecho al sistema. Entonces, ella me dijo yo sé que tengo que formalizarme, tengo hartas ovejas, vendo, vende genética también, pero no lo voy a hacer hasta que mi hija entre a la universidad y se gane una beca. Porque eso la podría perjudicar porque por puntaje, bueno ahora la ficha de protección social está congelada, pero en el futuro va a haber cruce con el Servicio de Impuestos Internos, con el Registro Civil, entonces los agricultores saben identificar eso. Y algunos que por volumen no les interesa.

**E: Y eso hace que estos factores que por razones justificadas impiden cumplir ¿no hace que baje la evaluación de tu gestión?**

**EA:** No, a no ser que fuera una meta demasiado comprometedor, por ejemplo, ya digamos, teníamos una meta vinculada a los tiempos y a los insumos. Aquí la gente es muy sensible a los insumos. Entonces, si la meta nuestra es sembrar pradera con 100 agricultores este año, por ejemplo, y si cumplimos con 10 o con 15 ahí sí, yo creo que eso así pasaría la cuenta a nosotros como equipo técnico y a lo mejor a INDAP, que es el que pone el dinero, un porcentaje del dinero. Pero cuando son metas que no son tan impactantes en términos de la realidad predial del agricultor, evalúan bien a la institucionalidad, al municipio, al INDAP, al equipo técnico y ellos se castigan un poquitito, dependiendo de cómo esté trabajando el grupo, porque hay algunos que se evalúan bien, ahí ha ido mejorando.

**E: Siempre hay un riesgo en la evaluación por estas situaciones.**

**EA:** Si, hay riesgo. De hecho, al ser un programa que al incorporar la participación, es clave. O sea, aquí el agricultor es el protagonista. En el fondo, nosotros somos facilitadores, conectores con la institucionalidad, con cualquier institución del Estado, en cierto grado con la tecnología, cómo podemos aplicar más tecnología, nuevos productos, nuevas razas, etc. Hemos ido haciendo bastante, en la parte técnica hemos avanzado bastante, pero ellos, evalúan eso. El agricultor es muy sensible. En cierto sentido, es un mito, que en el caso de las comunidades mapuche, se habla de comunidades, pero yo creo que la gente que está en Santiago o es de otro país piensa que la comunidades viven en comunidades, que hacen todo en conjunto, que tienen todos los animales en un mismo potrero, o que tienen todas las actividades juntos. Pero la comunidad es un nombre vinculados a los títulos de merced antiguos y obviamente a la ley que creó CONADI, pero los agricultores son muy individualistas. Acá ellos evalúan mucho el funcionamiento de su predio, de su sistema productivo, de cuánto ganado tengo, cuánto produzco, cuánto vendo. La comunidad es el nexo con la institucionalidad pública, con el INDAP, con la municipalidad, con la CONADI, con el Gobierno Regional, para otro tipo de actividades, que tienen que ver no con el desarrollo

productivo, de fomento productivo, sino con desarrollo rural o local y ahí entramos en otros factores: camino, electrificación, vivienda, sedes sociales, actividades culturales, con el tema del nguillatún, etc. Operamos como articuladores y de hecho, pesan mucho los dirigentes que tienen las comunidades y hay hartas comunidades en la comuna. Pero no es que las comunidades funcionen como comunidades. No son como las comunidades de los amish en América o los kibutz israelitas, no, acá no.

**E: ¿Al municipio le interesa que el programa funcione bien en la unidad operativa? El municipio en general y al alcalde en particular ¿le otorgan importancia y por qué?**

**AE:** Yo creo que acá se han dado ciertas situaciones y ha sido un logro del trabajo. Cuando había una unidad operativa aquí, que partió el año 2000, era prácticamente nada. O sea 120 agricultores en un universo de 1.200 era nada, o sea el 10% de los potenciales usuarios estaban cubiertos por un programa, un PRODER pequeño y en términos del trabajo para la municipalidad, en ese entonces y yo creo que hasta la segunda unidad operativa, que somos nosotros, era un trabajo que se veía, bueno había muchachos que trabajan en la parte ganadera, en la sanidad en la infraestructura, pero no teníamos, entre comillas, a un alcalde encima de nosotros que nos diga, mira, este agricultor nos llamó, o vino a hablar conmigo, porque no le salió la empastada o porque no se ganó este proyecto. No, ese tema no. O sea, en ese aspecto él nunca nos ha presionado ni técnicamente ni políticamente. Ya que eso es súper importante en ese tipo de programas porque nosotros somos el nexo directo con la comunidad, entonces, en ese aspecto acá yo creo que somos un ejemplo para la región, me atrevería a decir, porque conozco varias realidades, que nosotros no tenemos la presión ni política ni técnica porque en otras comunas los equipos PRODESAL son equipos de campaña en este momento, en esta época del año, sobre todo, entonces, acá en ese aspecto, nunca una presión. Ahora, después de eso, en su gestión el alcalde, por lo que nosotros veíamos, decía, los PRODER, los PRODESAL están ahí, hacen su trabajo, están los agricultores trabajando bien, tranquilos, pero la prioridad de él estaba enfocada en algunas áreas, en el área vivienda, en el área del adulto mayor, en los caminos, donde están los votos en buen chileno, pero a nosotros nunca nos ha presionado en ese aspecto. Pero ahora, hubo un cambio bastante radical en ese aspecto producto de que el INDAP aumentó su cobertura fuertemente a través de otro programa que es el PDTI, que es el Programa de Desarrollo Territorial Indígena y también el PRODESAL y eso involucró un aumento de cobertura inmensa y por ejemplo, en la última cuenta pública que el alcalde rindió en la comunidad, en abril del 2012, de su gestión del año 2011, de hecho, ahí él lo declaró en su cuenta pública que este año 2011, él se colocó como objetivo, producto que obviamente él es ahora alcalde de gobierno, de poder aumentar la cobertura de los programas de asistencia técnica y enfocada principalmente a las comunidades indígenas. Entonces, él el año pasado gestionó la incorporación de cuatro unidades nuevas, tres PDTI y un PRODESAL más y en eso hay que multiplicar 119 por cuatro que es una cobertura en la que tiene casi el 100% de la gente cubierta. Entonces, por lo menos, él lo declaró el año pasado en su cuenta pública, reconoció que tenía una deuda con las comunidades indígenas y con los campesinos de haberlo hecho antes o haberse preocupado a lo mejor un poco más. Pero también le jugaba en contra el factor político porque él no era de gobierno y muchas veces esas decisiones se toman a ese nivel y se ve de cuál es el color o el lado del alcalde. Este año aumentó la cobertura, son 476 agricultores nuevos, más nosotros que somos 240, pasan los 700 y ahora tiene aprobada otra comunidad más de PDTI y el PDTI es un programa muy similar al

PRODESAL pero tiene muchos más recursos y está enfocado a trabajar con comunidades indígenas. Nosotros trabajamos con pequeños agricultores, grupos de hecho, juntas de vecinos, etc. un grupo que tenga un fin productivo.

**E: ¿Qué importancia da el INDAP a que el programa funcione?**

**AE:** Para el INDAP es muy importante. De hecho, el INDAP se creó el 1997 y se llamaba Programa de Desarrollo Rural en Zonas Pobres y en ese tiempo era el pariente pobre del INDAP, POBRESALES de hecho le decían, porque el INDAP era una institución que entregaba créditos, prestaba plata a los agricultores, después los agricultores tienen que pagar. Pero después que se crearon los instrumentos de fomento, de incentivos o de subsidios, de hecho, INDAP dice que ya no son subsidios, son incentivos, ahí cambió un poco la mirada. Es el programa que mayor cobertura tiene a nivel de contacto directo con los agricultores. Es el PRODESAL y ahora el PDTI también. Entonces, eso cambió en un lapso de tiempo, porque se cambió toda la estructura y se cambiaron los programas a nivel de programa de política pública de cómo los agricultores tienen un acompañamiento de asistencia técnica permanente. En el momento antes de los PRODESAL existía un programa que se llamaban SAT, Servicio de Asesoría Técnica Local y SAP, Servicio de Asesoría Predial y esos se trabajaban con asesoría de consultoras. Entonces, empresas consultoras contrataban al equipo técnico, entonces era distinto. Tenían un jefe técnico, que podía ser un agrónomo o un veterinario, dos técnicos y un asistente social que estaba en la parte organizacional. Pero, se trabajaba con consultoras y obviamente las consultoras no trabajan gratis, trabajan con margen y muchas veces si las evaluaban mal o no las evaluaban bien salían del sistema, las sacaban del sistema y el año 97 crearon la estructura de trabajar con los municipios, que son gobiernos locales y que van a estar siempre presentes en los territorios. Esa es la diferencia y ahí se generó la inflexión en el sistema y para muchos alcaldes fue el caballito de batalla los prodesales. Para muchos alcaldes y todavía.

**E: ¿Por qué?**

**EA:** Porque es un programa que permite incorporar recursos. Si los municipios hacen un aporte mínimo, que es el 10% que se pide hoy día, puede incorporar dos prodesales, cuatro profesionales, con una cobertura de doscientos y tantos agricultores o acá mismo y acá mismo hay que sacar la cuenta. Tenemos casi 800 personas en cobertura, de asesoría permanente, con agrónomos, con veterinarios, con técnicos agrícolas y a un costo que para el municipio serían inalcanzables con recursos propios, no podría, es imposible porque el INDAP aporta más de veinte millones para cada unidad operativa, para honorarios y movilización y la municipalidad aporta cuatro millones y medio. Entonces, aporta casi el 20% y tiene una cobertura de 119 agricultores y un equipo permanente y entonces, para los municipios ha sido un aliado estratégico y hay municipios que le han sabido sacar provecho en la parte técnica, en el trabajo técnico directo con los agricultores, pero también como te decía, hay experiencias que me ha tocado conocer de colegas. Obviamente va a depender de la cabeza que esté también en el municipio de cómo esos equipos tienen presiones que rayan en lo legal, en lo ético, para hacer política, política partidista. De hecho, como esto es confidencial te voy a contar una anécdota. Yo recuerdo que estaba en Melipeuco y hubo una reunión de alcaldes en Temuco y el INDAP hizo algunos ajustes ese año al programa. Ese año el INDAP informó que las unidades

PRODESAL ya no se daban a dedo, no se le daban a un alcalde de tal color, sino que se dijo, desde los prodesales este año se van a concursar o sea los municipios llenan una ficha vía internet y postulan a una unidad operativa. Obviamente, con datos de pobreza, de ruralidad, de población mapuche, de todos los indicadores para poder justificar una unidad y se hizo una reunión en Temuco con el director nacional y con alcaldes. Esa vez me tocó participar con una colega de Melipeuco y andaba el alcalde de acá, don Patricio, que en ese entonces tenía una unidad o ésta ya la tenía ganada, no recuerdo como era. No es que me esté tirando flores pero es una experiencia que me tocó, para que se sepa cómo era. Pidieron la palabra y él levantó la mano y dijo yo estoy muy contento con el programa, estoy feliz, a los agricultores los escucho y están muy motivados e incentivados de trabajar, que tienen en el apoyo técnico para sacar buenos corderos, para tener buenos productos y tener el acompañamiento técnico de un agrónomo, lo encuentro espectacular, un programa muy bueno y él lo encontró muy bueno y de hecho le tiró flores al programa. Y después apareció otro alcalde que le dijo que bueno que uno del otro lado diga que es bueno un programa de nosotros, de la concertación, que nosotros lo creamos. El alcalde se quedó calladito y después le tocó de nuevo intervenir al alcalde de Cunco y dijo tengo un PRODESAL no más y tengo 140 agricultores con asesoría, pero no ocupo los equipos para que anden haciendo puerta a puerta ni para que anden entregando folletos porque cuando hay elecciones las gano yo, no me las gana los equipos técnicos. Lo dejó en evidencia delante de varios alcaldes y delante del director nacional. Pero, a ese nivel, a mí me tocó vivirlo personalmente, yo estaba ahí y fue una cuestión que todos contaban.

**E: Respecto a la importancia que le da el equipo técnico y tú como jefe del equipo técnico a que el programa funcione bien en la Unidad Operativa El Valle ¿es importante que funcione bien para ti y por qué?**

**AE:** Si. A mí me gusta ser autoexigente en algunas cosas y sobre todo para mí la clave, la clave, la clave es cumplir los compromisos. Ya la experiencia te la va dando lentamente. De primera uno peca, cuando es nuevo y empieza a trabajar en estas cosas, recién salido de la universidad o dependiendo de la experiencia anterior, de colocarse metas u objetivos que puedan ser alcanzables, porque si tú te pones objetivos demasiado ambiciosos y que después no puedas cumplir, es complejo. O sea, yo en ese aspecto son bien exigente, de decir yo me voy a poner esta meta. Por ejemplo, el año 2010 nos fuimos fijamos una meta unos dirigentes y con los agricultores y con el técnico asesor, por ejemplo, que había una demanda de muchos sectores de poder capacitarse en mermeladas y en ese tipo de cosas y poder hacerlo, que tiene que ver con el autoconsumo, pero igual producto de eso ahora hay personas que hoy día venden y generan un ingreso extra para su casa, etc. y nos propusimos la meta de capacitar a los ocho grupos, ya sea al titular, al inscrito en la nómina, porque muchas veces es el hombre el que está inscrito o a la señora, a la señora idealmente y nos planteamos hacerlo entre el año 2010 y el 2011. Capacitamos a los ocho grupos en un curso formal de conservería, de elaboración de conservas y mermeladas, con un certificado, con un manual, con una monitora, contrata por Chile Compra, con el aporte municipal y con el aporte del INDAP y lo hicimos, lo cumplimos, capacitamos a 100 personas y también a algunos hombres que iban entre medio. Entonces, cuando uno se coloca unas metas obviamente alcanzables. Si hubiera dicho por ejemplo, queremos capacitar en un curso de gestión empresarial y todavía no hay empresarios, todavía no tienen esa mentalidad, a lo mejor la gente no lo iba a valorar como valoró estos

cursos y lo otro que a mí me interesa en relación al cumplimiento es cumplir, o sea si llegamos a un acuerdo en el que en un comité de pequeños agricultores que tiene la vigencia de su directiva y hay que hacerlo nos fijamos esa meta y nos comprometemos a llevar a la encargada de organizaciones de la municipalidad para hacer la reunión, para informales y actualizar su directiva para que ellos puedan acceder a instrumentos, ya sea del municipio, de alguna fundación. Entonces, en ese aspecto, lo importante es colocarse metas alcanzables, en buen chileno, como se dice, no pegarse un tipo en los pies sólo y después es la relación con la gente, es muy importante. O sea, el respeto, de que esto es así, nosotros presentamos un proyecto, que se va a presentar, usted mire aquí está el presupuesto, tanto le va a costar, supongamos, ya, por ejemplo, un galpón, que va a costar diez millones de pesos, el INDAP le va a aportar un millón doscientos o un millón cien, hay un consultor que ganó el proyecto y usted tiene que pagar eso y además usted tiene que tener tanta plata o tanto tiene que aportar y en madera y que vale esto. Entonces, esas reglas claritas desde el principio y los agricultores valoran que esa información sea clara y precisa porque si después no van a aparecer con un proyecto que después no van a poder ejecutar o van a que no van a cumplir, después los van a ir a ver de INDAP y se van a exponer a una sanción escrita o incluso salir del programa por no cumplir con el proyecto, es complicado. Entonces, uno tiene que hacerlo de tal forma que sean metas alcanzables y obviamente conversadas con el agricultor. Y cuando hacemos acuerdos grupales también, no sé, vamos a hacer esto, vamos a hacer una gira y la gira va a tener un costo. Me ha tocado años en que no hemos tenido tanto presupuesto o se nos acabó la plata antes porque teníamos otras emergencias. Vamos a tener una gira y ustedes van a tener que poder dos mil pesos y los junta en un dirigente. Vamos en un bus, nosotros financiamos el bus y con eso pasamos a comer algo, nos comemos una colación en el camino. Entonces, eso tiene que ser muy claro desde el principio o de esos mismos cursos de conservas que hicimos con cien señoras. El curso tiene un aporte, se les va a pedir un aporte de tres mil pesos, por ejemplo y que los junte una representante que ustedes elijan acá y con esa plata se va a ir financiando, se van a ir comprando cosas, por ejemplo, van a aprender a hacer mistela, tenemos que comprar agua ardiente, yo no puedo estar comprando agua ardiente con plata municipal, por ejemplo, para comprar cosas chicas, azúcar, sal. Entonces, todas esas cosas tienen que estar claritas desde el principio. Siempre está esa cultura en el PRODESAL y en la gente que lleva años en el programa, de aportar, o sea, no vienen a aquí a que les den todo, salvo excepciones. Ese es por lo menos el mensaje que tratamos de transmitir. En otras comunas no tienen para hacer el aporte. Acá es una comuna distinta porque estamos en la precordillera, tienen más campo, tienen más recursos, la pobreza que hay aquí es distinta a la que hay en Imperial o en Chol Chol. De hecho, por ejemplo, una ejecutiva, que es el control y el apoyo que tenemos, ella viene de Galvarino y cuando ella llegó acá me revisaba los proyectos y me decía José, pero ¿tanto ponen los agricultores acá? Así es así le dije yo y siempre es así, es un directriz que viene desde don Leonardo, desde la municipalidad, hay que ponerse o si no, no. Por ejemplo, en otras comunas los equipos PRODESAL ocupan la mayoría de la plata desparasitándole gratis los animales a los agricultores. Acá no, acá se creó un hábito fue un trabajo, nos contaba don Leonardo, que costó diez años, enseñando a los agricultores que los medicamentos no se pueden subsidiar, que lo que se les aporta es un técnico, que les hace el trabajo, que va a terreno, que desparasita o que desparasita las ovejas, pero el producto el técnico lo pide fiado en un local y junta las dosis y después paga y la gente paga, sabe que tiene que pagar trescientos pesos para desparasitar su oveja y para vacunar su corderito ciento cincuenta pesos y lo pagan.

**E: Tú ya me habías contado que hay un proceso de evaluación y en el caso tuyo ¿cuántos años agrícolas tú has estado atendiendo al Valle como unidad operativa?**

**AE:** Yo llegué aquí en octubre el 2007, ahora, a fines de este mes cumpla cinco años de trabajo aquí en Cunco.

**E: Te han hecho evaluaciones intermedias y finales cada año ¿verdad?**

**AE:** Sí. Claro, lo que te decía. Eso lo hace el Comité de Control Social, a mitad de temporada y al final de la temporada y eso todos los años es así y esa es la evaluación que hace INDAP y acá en la municipalidad igual evalúa a través de don Leonardo, a través de la gente de administración y finanzas y el mismo alcalde, justamente ahora que el programa tiene una cobertura tan grande, viene más para acá, está más en contacto, se preocupa, meta a esta familia al PDTI, una familia que necesita, etc.

**E: ¿Cómo ha sido tu evaluación desde el comité de control social ya sean las intermedias y finales cada año?**

**AE:** Generalmente buenas, sobre 5.5, sobre 6.0 a veces. Porque lo importante, como te decía en el rol del jefe técnico es que sea un gestor y planificar y lo otro es comunicar bien yo creo que en este trabajar es un tema clave y trabajamos con gente y hay técnicas y que después el bagaje va dando. Muchos de nuestros agricultores no tienen la enseñanza básica completa, con suerte algunos tienen la básica completa o la media y algunos casos problemas de audición y se ríen los colegas porque yo a veces hablo fuerte, pero sé que cuando viene al caballero que es sordo estoy a grito pelado con él en la oficina, para que entienda y tú tienes que adaptarte a esa realidad, tienes que tener la capacidad de adaptarte al agricultor, ver cómo comunicas, cómo le entregas una información. Porque detrás de eso hay decisiones, hay recursos. Y ahí entra otro concepto que no lo hemos tocado que es la responsabilidad. La responsabilidad en el fondo para mí es ética porque yo sé que si yo le digo a un agricultor, no métase no más, postule, si sé que va a quedar endeudado por dos, por tres años con INDAP, porque estamos trabajando con familias vulnerables, familias pobres en algunos casos, familias que ya rallan en el límite. Una decisión mal tomada por el profesional asesor, puede significar una deuda con el INDAP, incluso quebrarlo. Por ejemplo, con el tema de los créditos, yo siempre les digo, y eso es comunicación y a la vez hablarle de responsabilidad, que los créditos es una muy buena herramienta, pero es un compromiso voluntario que adquieren con el INDAP o con el Banco Estado, porque también hay agricultores que trabajan con Banco Estado y con ese crédito tienen que ser responsables al momento de pagar y de planificarse, sino tienen plata vayan al banco y pidan prórroga, el banco no les va aceptar prórroga pero el INDAP sí y es el INDAP siempre para los créditos. Porque aquí nos ha pasado con agricultores, después me han contado las historias, de por ejemplo, las financieras que han andado en los campos ofreciendo créditos y le dicen con quién trabaja usted, yo estoy con el INDAP estoy en el PRODESAL y el técnico me dice que tome créditos al 6.5% por ciento, si la 6.5% y las financieras les dicen nosotros tenemos al 1.2%, pero es el 1.2% mensual, que hay que multiplicarlo por 12 y es el 24% y entonces, es ahí donde uno tiene que ser más responsable.

**E: En el caso de las evaluaciones que te ha hecho el municipio y el INDAP ¿cómo han sido?**

**AE:** Hasta el momento buenas. Los municipios son distintos, tienen distintas formas de operar. Yo por ejemplo, trabajé en Melipeuco y la estructura organizacional era distinta. Allá nosotros teníamos una UDEL, una Unidad de Desarrollo Económico Local, que se creó cuando estuvo don Edgardo y en esa unidad había un coordinador y bajo él estábamos los prodesales, el PRODER, el programa forestal, la OMIL, turismo y esa UDEL participaba de los CTA, que son los comités técnico asesor del alcalde y era un jefe de departamento en el fondo, no tenía el cargo pero era el jefe de departamento y era el evaluador directo y él era el nexo con el alcalde, en el caso de Cunco es distinto porque acá está la UDEL está solamente enfocada al sector urbano. La UDEL tiene la OMIL, la oficina municipal de intermediación laboral, tiene turismo, tiene los artesanos, tiene la cámara de comercio, tiene el museo, entonces el UDEL no se tiene que ver con el PRODESAL. Aquí tenemos la estructura PRODER es don Leonardo y bajo él estamos los tres prodesales, la estructura es distinta y la libertad para tú hacer tu plan de trabajo, tomar decisiones en tu sector es mucho más acá que en la estructura que me tocó trabajar antes porque el UDEL bajaba más a esa trabajo, a esa apega y se preocupaba más por una cuestión de presión de arriba, de la jefatura. Pero acá el PRODER nos ha dado la facilidad de que el que administra la unidad, es el que en el fondo tomas las decisiones es el jefe técnico con su equipo y con los agricultores. Entonces, en ese aspecto, tenemos mucha más libertad.

**E: Respecto al contrato que te hacen ¿es anual? ¿Se renueva?**

**AE:** Ese es un tema complejo y que genera cierta susceptibilidad a nivel. Nosotros somos una región había 80 prodesales, no sé cuantos habrán ahora y PDTI hay 20.000 agricultores, que hay que dividirlos por 119, somos un inmenso grupo que como este programa está en el marco de un convenio que firma INDAP con la municipalidad ya sea para el PRODESAL o del PDTI. En el caso del PRODESAL que me corresponde a mí, ese mismo convenio anual tiene la misma fecha para el contrato y nuestro contrato es a honorarios, prestación de servicios a honorarios con vehículo. Entonces, en el fondo, estamos contratados por el municipio a través del Estado de Chile y es anual. Obviamente no tememos eso, el tema de la AFP o la ISAPRE, o sea uno tiene una forma particular de imponer y una nueva ley que obliga a imponer. Entonces esa es la estructura. Hace un tiempo atrás, los prodesales tratamos de formar un sindicato, una agrupación a nivel regional para poder negociar, para poder negociar algunas cosas como la movilización. Se hizo eso pero al final cuesta organizarse, en otras regiones están organizados, por ejemplo, la sexta, la séptima, los equipos prodesal están organizados y tienen una asociación gremial de profesionales PRODESAL y han presionado algunas cosas a nivel nacional, del director nacional y del regional para tener algunas mejoras, pero incluso el tema contractual es anual y quien te contrata y firma el contrato es el alcalde, pero ante un visto bueno de INDAP, porque si uno tiene dos evaluaciones deficientes de parte de INDAP te pueden despedir.



**E: Y en esas evaluaciones ¿INDAP incluye las evaluaciones del comité de control social?**

**AE:** Sí y también el INDAP evalúa al equipo técnico. Aparte del control social, que hacen los agricultores a todas las patitas de la mesa: municipalidad, INDAP, agricultores, equipo técnico, el INDAP a nosotros nos evalúa a través de una pauta.

**E: ¿Cómo los evalúan? ¿En base a los compromisos del plan operativo anual?**

**AE:** Principalmente en base al plan operativo anual y es una pauta que está definida. Por ejemplo, la profesional que está ahora de soporte, la profesional de apoyo de acá del área, que es nuestra ejecutiva, la envía a nosotros, para conocer cómo se evalúa.

**E: Y la evaluación de INDAP ¿cómo ha sido en tu caso?**

**AE:** En un tiempo nos evaluaban en porcentaje, nos colocaban un porcentaje y eso nos daba una ponderación y en otros casos te evalúan con nota y ahora es con porcentaje. Hay que tener sobre un 65% en base a una serie de parámetros. Si hay dos evaluaciones negativas ellos tienen la facultad como INDAP para decir esta persona no sigue.

**E: ¿Qué opinas respecto a esas condiciones, que el contrato sea renovado en base a evaluaciones y que esas evaluaciones sean en base a productos?**

**AE:** Yo creo que está bien, porque como te decía el PRODESAL es un programa que da asesoría técnica, acompañamiento técnico y la única forma de medirnos es ponerse objetivos, metas y ver cómo los cumplas, si no sería tener a alguien que incluso puede estar vegetando y no hacer nada y de hecho yo creo que debería usarse a todo nivel. A los funcionarios públicos también se les evalúa, los que son de contrata o planta también se les evalúa, ellos tienen lista, lista uno, lista dos, lista tres y dependiendo si están en lista tres un par de años seguidos se van para afuera. En el caso de nosotros, está bien, tiene que hacerse así, es la forma, porque o si no cómo y para justificar en un programa en el cual el Estado invierte para los agricultores, pero también genera empleo, en el caso de nosotros, los profesionales.

**E: ¿Qué incidencia ha tenido en tu trabajo, en tu desempeño el que tu gestión sea evaluada y que tu contrato sea condicionado a eso?**

**AE:** En ese caso, nosotros dependemos mucho en ese aspecto del ejecutivo con que te toque trabajar en el INDAP. Si el ejecutivo es una persona con la que logras una buena comunicación, una buena conversa, el ejecutivo, terminada la temporada se sienta contigo, te dice, mira aquí está tu evaluación, conversemos, qué piensas de esto, hagamos esto, cambiemos esto, mejoremos esto, súper bien esto, mal esto, etc. Pero ahí depende del ejecutivo, a mi me ha tocado trabajar con varios, con gente que lleva muchos años en el INDAP, otros más nuevos. Pero ahí el ejecutivo es clave, de hecho el ejecutivo es quien te evalúa, él es que te pone la nota en porcentaje y el jefe de área firma no más. En algunos casos, el jefe de área se mete a eso, bajo a ese nivel a revisar. Pero ese es un poco el sistema. Yo lo encuentro bueno, pero siempre trato de generar la conversa y después de lo controles me voy a ver cómo fue el control social, porque en el control social cuando los agricultores le

colocan nota al equipo técnico nosotros nos vamos, ahí no estamos nosotros, están en INDAP y ellos no más, entonces, ellos solitos y aquí tienen que sacar todos los trapitos al sol, yo les digo, de hecho aquí cuenten lo bueno y lo malo, cosas buenas y malas desde el punto de vista técnico porque los cahuines son cahuines.

**E: ¿Eso hace que la evaluación sea justa si se refiere a lo que está comprometido en el plan operativo?**

**AE:** Así tiene que ser. Porque si ya tú evalúas y si algún agricultor o algún dirigente dice no, esto no se cumplió pero no está en el plan, no tienen por qué medirte por eso.

**E: En el caso del PRODESAL, a diferencia de otros programas, está justamente esta novedad de que evalúan los beneficiarios, pero esa evaluación incide en la evaluación que hace INDAP ¿qué opinas de que evalúen los beneficiarios y que eso sea vinculante con la eventual renovación del contrato por una buena evaluación o una mala evaluación?**

**AE:** Claro, lo que yo encuentro es que, o sea de hecho, para renovar el convenio anualmente se eleva una carta de solicitud del alcalde y una firmada por los dirigentes, donde piden la continuidad del programa por un año más. Entonces, yo lo encuentro bien porque si es un trabajo que baja al trabajo con las comunidades, con la gente, tiene que tener una estructura de participación, si no, no funciona, si no este tipo de programas y en sí, el desarrollo productivo, el desarrollo rural, el desarrollo local, se llame como se llame, tiene que tener participación, si no, no es desarrollo, porque el desarrollo, tiene que tener la mirada, la opinión de los agricultores porque ellos son los directos involucrados, los afectos, ellos son los actores. Entonces, el rol del Estado y de uno en este caso es cómo uno acompaña, genera estos procesos, que son procesos de largo plazo. Yo creo que es muy importante la participación de los agricultores, a lo mejor a nivel de políticas públicas y de estructura, pecamos un poco en Chile de, a diferencia de otros países de Sudamérica o Latinoamérica es que acá la estructura se vincula a los municipios y en Chile tenemos un gobierno de cuatro años y cada cuatro años se están moviendo las políticas públicas, como el PRODESAL que sufrió varios cambios últimamente, algunos para bien, otros para mal y están en los municipios y en los municipios va a depender mucho de la cabeza que esté arriba, del alcalde que esté a cargo del barco, de cómo este programa se transforma en un real instrumento de desarrollo técnico productivo y no en un instrumento político. Entonces, la estructura en otros países es que ese trabajo no lo hacen los municipios. Están a lo mejor en las universidades o en institutos de desarrollo como en el INIA o directamente en INDAP, con una mirada más estratégica no de mediano plazo de cuatro años, sino de ocho, diez años, doce años y esa es una de las críticas que se le ha hecho a Chile tradicionalmente en ese aspecto. Por ejemplo, hay hartos escritores, Polan Lacki, han escrito sobre eso, un investigador brasileño y cómo la estructura al final, que está sujeta a muchas situaciones. Incluso ahora hay personas dicen todavía que muchos instrumentos como el PRODESAL, el PDTI son instrumentos técnico-políticos y bueno, yo creo que esa mirada también es válida, pero desde el Estado debería ser una mirada más de largo plazo, no tan cortoplacista, cuatro años son muy poco.

**E: Respecto a tu desempeño cada año ¿qué importancia tiene tu desempeño para tu condición laboral, es decir, para tu estabilidad laboral en términos contractuales?, ¿qué importancia tiene para ti tener un buen desempeño para tener una buena evaluación?**

**AE:** Para mí, la experiencia que me ha dado este trabajo es que de primera, yo me acuerdo el primer y segundo año que yo trabajé en el PRODESAL, todos los años llegaba abril y yo estaba como loro en el alambre, preocupado porque ya, vamos a seguir o no vamos a seguir, a veces los alcaldes evalúan de otra forma y en ese aspecto uno se tiende a preocupar mucho, de primera. Pero después con los años a uno se le coloca el cuero más duro y llega y llegará...y eso te preocupa, pero después, desde el punto de vista del trabajo, lo importante es cómo perciben tu trabajo los agricultores, como ellos ven que tu estás haciendo la pega y cómo te evalúan y cómo también el municipio y el INDAP evalúan tu trabajo. Lo fome en ese aspecto es que quizás, al estar inserto en los municipios, yo no sé si alguien se ha preocupado de estudiar eso, pero es un tema, que cada cuatro años cuando en un municipio hay rotación de alcalde, muchas veces pasa que sacan equipos completos, se desarman equipos completos, equipos que han hecho muy buen trabajo, o que tienen muy buena vinculación con la comunidad, van a depender de la autoridad que llegue no más y muchos veces yo conozco algunos casos en los que se ha hecho tabla rasa y en otros casos han llegado alcaldes que tienen miradas distintas.

**A: ¿Eso es independiente de lo que define INDAP?**

**AE:**

Es que te contrata la municipalidad y firma tu contrato el alcalde. Entonces ha pasado que si el alcalde toma la decisión no esté señor no sigue o estos señores no siguen, si son varios, va a depender del INDAP, ha habido casos en que el INDAP ha defendido a los equipos a mi me ha tocado ver casos de colegas de otras comunas que desde el municipio ha habido cambios radicales de tendencias políticas, a veces, porque sus equipos hicieron campaña, también ha pasado por eso y en algunos casos, que si haber hecho campaña también. Y ahí, ha habido casos en que el INDAP ha defendido y entra a defender equipos, los ha defendido y a veces ha resultado y otras veces no sencillamente no. El alcalde se coloca firme, dice no, aquí soy yo el que contrato y el problema es mío y esto independiente del color del alcalde, o sea pasa para ambos lados.

**E: Nos vamos ahora a poner ahora en situaciones que no ocurrieron, pero qué hubiese pasado si hubieran ocurrido. En primer lugar ¿qué hubiese pasado para tú condición laboral y para tú interés el que no te hubieses realizado una buena gestión y hubieras sido mal evaluado?**

**AE:** Claro, yo creo que en ese caso eventual, me habría provocado decepción, a mí primero, como profesional porque cuando uno está en este trabajo es porque le gusta, le gusta el servicio público y además tendrían que entrar a meditar y a pensar por qué, qué pasó, que hiciste mal, qué paso diste, que error cometiste, qué condoro te pegaste y muchas veces tu aprendes, de esos errores. Esos errores que cometiste, te llevan a ti a cambiar el switch y a mejorar y a tomar decisiones de otra forma. Yo he tenido el caso, por ejemplo, de amigos que hemos trabajado juntos y por presiones muy fuertes de las jefaturas que tuvimos los pusieron a

hacer campañas políticas y eso les costó el cargo y les significa ahora estar trabajando lejos de sus familias, viajando súper lejos, entonces ahí a lo mejor, la evaluación fue mala, no del punto de vista técnico, sino por otros factores y la municipalidad también puede hacerlo y ahí eso te lleva a pensar, qué error cometiste, cómo lo corrijo y cómo, a lo mejor no lo vuelvo a hacer nunca más.

**E: En este esquema del PRODESAL, si una mala evaluación implica que no continúa el contrato ¿qué implicancias personales o familiares hubiera tenido para ti el que no te hubiesen renovado el contrato?**

**AE:** Complejo, porque uno depende de un trabajo como este, tiene un ingreso mensual. Obviamente eso te descuadra todo un sistema. Genera, primero, todo un problema en tu economía familiar y después de eso a veces hay deudas, deudas o compromisos financieros que hay que cumplir y en la parte psicológica eso te afecta bastante. A veces, cuando es injustificado yo creo, cuando no es un argumento técnico, sino de una decisión mal tomada arriba, yo creo que te afecta en lo psicológico y en lo motivacional. A mí nunca me ha tocado, pero creo que en algún momento me va a tocar, pero hay que tener en ese momento la fortaleza para ver cómo te reinventas y tratar porque es difícil, algo que cuesta mucho de tratar ahorrar, de tener tus pesos, para pasar el chaparrón un par de meses o después, buscar algo, ver algo. Yo ya llevo más de diez años en el PRODESAL en distintas comunas y sentí que cumplí una etapa, como te contaba, me puse a estudiar y estamos viendo para dónde buscar otra opción, porque el trabajo de trabajar con la gente, de saber cómo funcionan las organizaciones, cómo se funciona en terreno, te da muchos elementos para poder a lo mejor ascender y estar a lo mejor, en otro nivel de decisiones, en un nivel más ejecutivo, en un nivel más de planificación. No es fácil, cuesta, pero se puede hacer.

**E: En ese mismo sentido, cuando te contrataron hubo una confianza en ti, de parte de INDAP, del alcalde y en el caso de que no te hubieran renovado ese contrato, un profesional tiene una imagen, una reputación. En ese caso hipotético ¿hubiese tenido o no implicancias el que fueras mal evaluado en tu imagen profesional? ¿Y eso, te hubiese importado o no?**

**AE:** Yo creo que sí, a todos nos importa, a cualquier profesional o en cualquier oficio, a ti cuando no te renuevan un contrato y te toca irte, Chile es un pueblo chico al final, y cuando buscan gente, se sabe por qué saliste del cargo. Por ejemplo, cuando llaman a concurso siempre buscan gente que, de hecho, la misma gente de INDAP averigua. Saben que esto señor, ah, trabajó en tal área, llaman al área, preguntan, sabes por qué salió, sabes que se fue con una plata, retó a alguien, tiene mal trato, ese tipo de cosas se sabe. El tema es que tratándolo de hacer bien, de hacer bien las cosas y si te sacan, obviamente, tener claro ese por qué y si fue algo que tú provocaste, algo malo, yo creo que hay que ver la forma de cómo eso lo remedia, pero yo creo que sería algo muy complejo, ojalá nunca me pase, pero el tema acá, a nivel de contrato, de buscar gente para contratar en estos mismos trabajos, siempre se averigua, se sabe, se pide referencias y esos temas rebotan al final. Si tu saliste por tales causales, supongamos, por ejemplo, hay gente que le pasa, que se han quedado con plata, cuestiones así, saben que ese tipo es así o si alguien político, si es un operador político, que

durante toda su vida ha trabajado en estas pegas pero siempre ha sido operador, se sabe que no es un técnico, que es un operador.

**E: Y en ese caso, en el mismo caso hipotético, si tu gestión no hubiese sido adecuada y no hubiese resultado el programa en la unidad operativa El Valle ¿qué implicancias hubiera tenido para los beneficiarios?**

**AE:** Yo creo que habría decepción. Decepción y desencanto, porque ellos hubiesen visto que uno les ofrece algo, le ofreció un plan de trabajo, le ofreció acuerdos, porque esos son acuerdos, se tomaron acuerdos para ver cómo avanzamos, cómo tomamos tal acción y queremos cumplir tal objetivo y si eso no se cumplió, habría causado decepción de ellos y desencanto. En el campo, la gente es súper práctica y te va a decir este tipo es un chanta no más o puro chamullo, si los viejos en el campo dicen este es pura boca no más. Términos que se ocupan comúnmente, mira el amigo que va para allá me habla harto pero al final a la hora de los que hubo me va a ver el trigo y no tiene idea. Esas cosas, entonces tú tienes que combinar lo técnico y también la comunicación o sea si voy, le digo vamos a ver el trigo, vamos a ver la siembra y es esto y esto, eso te lo da la experiencia de cómo demostrar que sabes y que sabes de campo en el caso de nosotros que nos toca asesorar cosas productivas.

**E: Y en este mismo caso hipotético, si no hubiese resultado el programa en la Unidad Operativa El Valle ¿qué implicancias hubiera tenido para el municipio y para el alcalde?**

**AE:** Cuando uno comete un error o no cumple, yo creo que los agricultores en primer lugar, llegan a hablar con el encargado de la unidad, del PRODER y después esto llega igual al alcalde a él es que muchas veces le toca tomar una decisión arriba y decir este señor se va, porque él es el que toma la decisión, este tipo no me sirvió no más y chao. O bien, si lo ha hecho bien, ya muchachos los felicito.

**E: Respecto al convenio entre INDAP y municipio ¿qué implicancias hubiese tenido si el programa no hubiese logrado los resultados?**

**AE:** Si no se cumplen los objetivos, no se logra el convenio, ahí el INDAP, en las cláusulas del convenio que puede poner término anticipado al convenio si no se han cumplido los compromisos municipales, sobre todo, de apoyo, de aportes o de compromisos. Por ejemplo, ha habido casos en Chile, no hace mucho tiempo atrás, en junio, julio tuvimos reunión con la dirección nacional. Primera vez que el director nacional se reúne con los equipos PRODESAL y PDTI. Tuvimos una reunión de trabajo, toda la mañana con él. Nos separaron por provincias, Cautín en la mañana, Malleco en la tarde y él nos contaba, que a tres municipios les corté el PRODESAL, se los quité y caduqué el convenio, porque tiene la facultad y se lo quité a alcaldes de derecha y de izquierda. Aquí yo no miro colores políticos, porque no podía ser que nos contaba, por ejemplo, que un jefe técnico PRODESAL, además de hacer eso era el jefe de gabinete del alcalde, andaba haciendo eso en vez del trabajo PRODESAL.

**E: ¿Qué hubiese pasado si acá se hubiese retirado el programa de la comuna?**

**AE:** Claro, ahí se avalúa muy mal, hubiese sido muy, muy, muy malo y de hecho aquí en la región ha habido casos en los que le han quitado el PRODESAL al municipio. Eso sería un desprestigio para la comunidad, en este caso para el que está ahí, porque al final, todo repercute acá, en el alcalde. Entonces, si le quitan el PRODESAL, si los agricultores dicen este tipo hizo mal la gestión, colocó un mal equipo, se robaron la plata, cosas de ese tipo, al final hubiese repercutido en el municipio, directamente arriba en la cabeza, en este caso, en la alcaldía. Eso pasó, por ejemplo, acá en la comuna de Galvarino, hace años atrás, que al equipo PRODESAL lo tenían casi exclusivamente destinado a hacer planes de manejo SIS y la municipalidad cobraba, eso se puede hacer, pero hacían sólo ese trabajo y no hacían su trabajo PRODESAL y juntaron mucho dinero y con eso compraron una camioneta para la municipalidad y eso significó que el director regional les caducó el convenio y les quitó las tres unidades operativas y las tres unidades operativas se las llevó una empresa consultora porque el PRODESAL también se puede ejecutar desde una consultora. Ha habido casos. Entonces el INDAP tiene todas las facultades para caducar el convenio, todas y está explícito en el convenio y en la normativa igual.

**E: Cuando te contrataron hubo una buena evaluación inicial, en una gran competencia, en donde hubo muchos postulantes. Entonces hay confianza en el profesional contratado y después esa confianza se pone a prueba y después esa confianza del INDAP y del municipio hacia ti se mantiene o no se mantiene ¿hubo confianza al principio en el sentido que dijeron este profesional tiene el perfil, le vamos a dar el espacio para que ejecute esto que es tan importante para nosotros como INDAP y como municipio? ¿Hubo ese depósito de confianza inicial? Y si lo hubo ¿se ha mantenido de acuerdo a tus resultados?**

**AE:** La confianza partió del comienzo. Yo dependía de la misma área de INDAP antes en Melipeuco, el jefe de área me conocía, los ejecutivos me conocían, yo ya había trabajado con ellos, entonces ya conocían el trabajo que había hecho en Melipeuco y esa confianza ya estaba de parte del INDAP. De parte del municipio, los municipios siempre tienen referencias, contactos. De hecho, yo sé que acá la municipalidad, don Leonardo tenía referencias más de parte de Melipeuco, porque era amigo del alcalde de Melipeuco que estaba en ese entonces, también de la encargada de la UDEL en ese entonces, qué tal cómo anda todo ese tema, se sabe. Entonces, eso se averigua antes y yo creo que eso se ha mantenido porque hemos armado un buen equipo y trabajo con un técnico que es del harto terreno y yo creo que el trabajo en terreno es siempre lo que ellos más han destacado, que haya presencia de uno en el campo en los momentos claves y yo creo que los agricultores lo valoran mucho.

**E: Y de parte de los beneficiarios, cuando alguien llega a terreno los beneficiarios dicen ¿cómo será este profesional? Y puede haber una buena recepción al principio y en tu caso ahora ¿esa confianza se mantiene o no y por qué razón?**

**AE:** Con ellos, al partir, primero, lo importante es conocerse y luego hay que ganarse la confianza de ellos. Uno primero con el agricultor, para generar ese cambio de actitud y de generar ese proceso de cambio en términos de cambio y de avance tecnológico y productivo,

pero lo primero es la confianza. Primero tiene que generarse ese lazo y luego de generado, primero después de romper el hielo como se dice, y después de eso vienen los procesos. Y eso, yo creo que ha sido progresivo, o sea en el principio, acá la gente es muy buena, son bien especiales, buena gente, nos conocimos y ahora con muchos de ellos tenemos un lazo de confianza especial, obviamente, salvaguardando la confianza de que uno es su asesor y que ellos son agricultores. Confianza, después que cruza a lo humano, que te vienen a contar sus problemas, que se les fue el marido, que se les fue la señora, no sé, cruzamos muchas veces a otros temas de índole social, que me estafaron, quedé moroso en el INDAP, qué hago, cosas de ese tipo.

**E: ¿Cómo se fue ganando esa confianza?**

**AE:** Yo creo que mostrando resultados y cumpliendo. Esa es la base, cumplir y mostrar resultados. Con eso después la confianza se mantiene. Ahora, obviamente si uno miente o no se cumple, se quiebra como un vidrio, es facilito quebrar la loza. Esa confianza se gana trabajando yo creo, trabajando y jugándose, comprometiéndose con la gente. A mí me pasó en Melipeuco, que pasamos por un cambio de alcalde y los rumores que habían eran que me iban a sacar porque era el único PRODESAL que tenía la municipalidad y éramos el brazo de la municipalidad en terreno y trabajábamos en ese año con 140 agricultores y en ese año nos iban a sacar y los agricultores me defendieron, los dirigentes y dirigentes importantes de la comuna. Entonces, eso influyó harto y colegas también, colegas que eran de confianza del alcalde que entraba y eso pasó. Después uno lo agradece y en el momento no lo supe y las personas que lo hicieron no me lo sacaron nunca en cara, nunca me dijeron yo fui a hablar por usted, escuchamos que lo iba a sacar y partimos al tiro a hablar con usted con tal persona.

## 2.2. Transcripción de entrevista de L.D. *Principal-gerente* (PG) (Segunda entrevista realizada).

**E:** Para comenzar esta entrevista, parto por consultar por el principio del trabajo en la Unidad Operativa El Valle, específicamente, en relación al proceso de selección y en torno a la definición del perfil para el cargo del Jefe del Equipo Técnico ¿qué expectativas había sobre el cargo en general, que tenía que hacer y saber, más allá de la persona que se iba a elegir?

**PG:** Hay que remontarse un par de años atrás y haciendo un poco de historia, yo tendría que decir que cuando se gesta la propuesta de tener una nueva unidad PRODESAL, había un trabajo previo a nivel comunal que era una definición que habíamos hecho, a fines de la década de los ochenta, la alternativa técnica que tenían los municipios eran los PRODER. Al final de la década de los noventa en Cunco, con el apoyo también de una ONG IMPULSA, empezamos a hacer un trabajo súper interesante a nivel de dirigentes y líderes comunales y fuimos poco a poco viendo los potenciales productivos para posteriormente transformar eso en un eje del desarrollo productivo a nivel de pequeño agricultor. Y fue así que sumando y restando, viendo las ventajas y desventajas de la cosa, aparece como una constante el rubro ovino, que así, en forma espontánea y tal vez al no tener argumentos más sólidos, respaldo, generalmente el tema ovino se fue trabajando en la precordillera sin una definición, sin un norte, sin un objetivo y a final de la década de los noventa empezamos con proyectos FOSIS, en proyectos de más envergadura, con fondos regionales del Gobierno Regional y empezamos a hincarle el diente al tema de la producción de corderos a través del mejoramiento genético, del mejoramiento de algunas condiciones en el manejo en general del rebaño. Entonces, a partir del 2000, se había incorporado la primera unidad PRODESAL. Esa unidad no tenía una definición de para qué la quiero, sino que era una oferta de otra institución, todo esto en el marco de las políticas públicas y de desarrollo a nivel nacional y aparece INDAP con los recursos financieros y la municipalidad con este tremendo potencial que tiene en torno a la promoción del desarrollo local. Y recibimos esa unidad, que se llama PRODESAL Cunco, pero sin una definición en ese tiempo. Se trataba de sumarse al trabajo, de habilitar esa oficina, pero ya en 2005, 2006, ya empezamos como municipalidad sin una clara visión del desarrollo, eso tengo que decirlo, que el municipio de Cunco, me hago cargo de lo que digo, era acción y reacción no había una mirada del desarrollo en conjunto y que todos nos sumemos, porque al final somos todos como isla y la verticalidad es lo que va mandando, incluso en este convenio INDAP, también podría decirlo. Y entonces, perfilamos el nuevo módulo PRODESAL, incorporando 120 agricultores, pero ya con una visión de hacerse cargo del potencial productivo de los corderos, de los ovinos en general. Entonces, se abre este llamado a concurso para proveer el cargo de un agrónomo con una visión del desarrollo de comunidad de pequeños agricultores, en Cunco con un alto porcentaje de comunidades indígenas, no era excluyente, pero se constituía por el 98% de agricultores indígenas y se hace la selección del equipo técnico con una mirada en torno a eso. En lo específico de los profesionales, llegó primero una profesional que partió con el módulo PRODESAL del Valle y que al año siguiente cambia de rumbo y se incorpora el nuevo profesional J.M. y él potencia a estos nuevos agricultores que se incorporan con un fuerte componente de desarrollo integral, pero el componente principal productivo era el ovino, específicamente en el tema del manejo predial del rebaño, el manejo productivo y reproductivo y lo genético en los años que han venido.



**E: En este período de pre-selección sobre el cual se ha referido ¿cuáles antecedentes se pidió al profesional que presentara para evaluar si cumplía con el perfil estipulado en las bases del concurso público?**

**PG:** Bueno, los que dicen las bases, fundamentalmente el currículum es muy importante porque da un panorama de quién es el postulante, su educación y su experiencia profesional. Eso es lo más importante para poner los puntajes, para después entrevistar y para tomar la decisión final.

**E: Como producto del proceso de selección ¿cuál fue la evaluación que los integrantes de la comisión evaluadora hicieron al revisar los antecedentes del profesional seleccionado, de su currículum?**

**PG:** Principalmente, se pedía dentro de las bases un profesional del área agropecuaria con el componente de tener experiencia en el manejo de comunidades o grupo de agricultores, experiencia en el manejo de ovinos y hortalizas como un eje secundario: principalmente esos fueron los enfoques a nivel de la selección lo que primó desde la mirada municipal, porque este convenio, gran parte de la condicionalidad la ponía INDAP, a través de una pauta que tienen ellos de selección. Ellos en esta pauta de evaluación, valoran mucho el trabajo de los profesionales que han tenido experiencia anterior en otras unidades PRODESAL. INDAP ponía esa condición y la valoraban con un alto porcentaje de evaluación, además, haber tenido experiencia en comunidades, experiencia en torno a las actividades agropecuarias y eso era lo que principalmente se pedía, en lo que se fijaban en la selección. En ese marco, valoramos los antecedentes del profesional como muy positivos. De más está decir que hay una parte que es la estructura legal, formal, pero, a nivel de comunas pequeñas, en torno a las dinámicas humanas, la emocionalidad, las amistades, hay mucho conocimiento también respecto a cómo está el ambiente de los colegas en torno al rubro. El profesional J.M., en lo específico, él trabajaba en un comuna aledaña a Cunco, que es Melipeuco y en la oficina de INDAP y en la municipalidad teníamos los antecedentes de que el tipo era un muy buen profesional con características de alta responsabilidad, muy dedicado, con mucha llegada a su gente, a las comunidades y ese antecedente lo teníamos, aunque no estuviera escrito vale poco para lo formal, pero parte importante de lo que él generaba era la confianza que generaba en los cuadros de oficina de INDAP y en la municipalidad, en la que yo fui contraparte municipal en torno a este convenio.

**E: ¿Por qué era importante lograr seleccionar y después contratar efectivamente a un profesional con el perfil adecuado? ¿Qué importancia otorgaba a ello el municipio de Cunco?**

**PG:** Bueno, no sólo era de interés para la municipalidad porque también era importante para el INDAP. Para la municipalidad, para empezar, el primer interesado era el alcalde y por eso él estuvo, en su momento, bien metido en las conversaciones sobre cuál sería el perfil requerido específicamente para el módulo El Valle, porque el INDAP tiene un formato más o menos general para los jefes de equipos técnicos del PRODESAL, pero siempre se pide la opinión a los profesionales de las municipalidades, en este caso al PRODER y a mí, porque nosotros conocemos a los agricultores, lo que tienen, lo que les falta, lo que quieren y así se va

acordando el perfil del profesional, en relación a lo que tiene que saber, su experiencia, todo eso. Era nuestra opinión como municipalidad que incluía la del alcalde y eso era bueno porque él firma el convenio con el INDAP. Entonces, junto con saber cuál era el perfil, se buscaba a alguien que cumpliera el perfil, porque eso significaba que mostraba saber lo que se necesitaba para lograr el desarrollo en el módulo, o sea, para ayudar a los agricultores. Eso era un buen comienzo porque daba garantías, la tranquilidad de que las cosas estaban en buenas manos.

**E: ¿Y en base a eso se tomó la decisión de contratarlo?**

**PG:** Entre todas las personas interesadas en postular al cargo, evidentemente J.M. tenía su ventaja por el grado de ponderación que tuvo en la pauta de evaluación y por el conocimiento también que tenía, que es un respaldo de confianza que da un profesional de ese tipo. Para la municipalidad, o sea para nosotros PRODER y en especial para el alcalde era importante contar con alguien que diera garantías porque queríamos que el PRODESAL diera sus frutos en la comuna. Para nuestras metas para el desarrollo rural en la comuna el PRODESAL era muy importante, ya sabíamos a grandes rasgos que era necesario hacer y qué necesitaba la gente y necesitábamos a alguien que nos ayudara realmente a lograrlo. También para el alcalde era importante tener un buen profesional porque él sabía lo necesario que era para la gente que realmente la ayudaran y también sabía que la municipalidad tenía compromisos con el INDAP porque se pidió que hubiera recursos para la unidad operativa y además, había un convenio ya firmado con el INDAP y había que sacarlo adelante. Por todo eso, lo mejor era contratar a J.M. por que ya que lo conocíamos y presentó los mejores antecedentes y le fue bien en la evaluación, entonces entre todos lo conversamos y según el reglamento del concurso público el cargo era tenía que ser para él y eso teníamos que respetarlo porque se lo ganó y también todo lo que sabíamos nos hacía pensar que haría bien su trabajo, que era lo que queríamos. Fue la mejor opción.

**PG: Considerando los procedimientos del proceso de selección, los criterios de selección y los antecedentes solicitados ¿Podría haber ocurrido que un profesional no competente o no honesto hubiese sido seleccionado?**

**E:** Uf, por lo menos en el caso de nuestra comuna, muy difícil porque hubiese sido como dispararse en el pie o ponerse desde el principio una soga en el cuello. A nadie le convendría y por eso nadie lo hubiese dejado pasar, para empezar el INDAP, porque sería la crónica de una muerte anunciada del PRODESAL en el módulo. Para los agricultores sería un suicidio tener a alguien que seguramente los llevaría directamente al fracaso y lo mismo para el municipio. Además, sería algo completamente irregular como proceso, como concurso y los otros postulantes al cargo que tenían méritos, que se sintieran perjudicados, podrían reclamar a la contraloría y le llegaría la sanción al municipio y al INDAP. Tendría que haber un acuerdo entre todas las partes, de tipo político o que algunos no supieran ciertas cosas, pero es harto difícil.

**PG: ¿Qué hubiese ocurrido si se hubiese seleccionado un postulante que realmente no hubiese sido competente y honesto?**

**E:** O sea, ¿después de haberlo seleccionado? Eso quiere decir que nos habríamos equivocado todos y que la selección en el concurso no habría servido de nada y se nos habría pasado un mal profesional. Eso sería difícil porque la forma en que está pensado el concurso es bastante buena, pero si hubiera pasado, hubiera sido terrible, aunque no es tan difícil darse cuenta porque ya en la entrega de los informes mensuales se notaría, también, sobre todo por lo que dicen los agricultores y todo eso habría aparecido en la evaluación de mitad de año y si aparecieran cosas muy graves el profesional no sigue, se tiene que ir. Pero eso sería igual muy complicado porque quedaríamos cojos a medio camino y habría que empezar de nuevo, con un nuevo profesional que tendría que tomar su tiempo para meterse en el tema, para ganarse a los agricultores que estarían reticentes y también se atrasarían los proyectos productivos, con los animales, con los productos agrícolas, eso sería fatal.

**E: Y cuando estuvo contratado J.M., ¿qué expectativas había sobre su desempeño durante el primer año respecto a la calidad de su desempeño?**

**PG:** Bueno, que te dije recién, esperábamos que él lo hiciera tan bien en el año como sabíamos que había trabajado antes en sus otros trabajos. Era súper importante que en el primer año resultara todo bien porque el PRODESAL estaba empezando en el módulo el Valle y eso dependía en gran parte de J.M. Tenía que resultar bien para que los agricultores creyeran en esto y pusieran de su parte y también para que INDAP siguiera teniendo la voluntad de apoyarnos, estando tranquilos de sus recursos estaban siendo bien ocupados. En el primer año del PRODESAL en un módulo se empieza el proceso de los seis años totales de trabajo y había que empezar bien sólidos con lo que era necesario hacer para seguir con los avances después. Las expectativas se referían a que él pudiera definir una propuesta de desarrollo en el rubro ovino, que era lo más importante. Implicaba definir ciertos logros, por ejemplo, establecer, en dos o tres años, cuantas hectáreas se incorporan de praderas de mayor producción, cuántos agricultores van absorbiendo el manejo que se hace a través del año en torno a la sanidad del animal, como al manejo común, estacionar al carnero para hacer un manejo más eficiente, o sea, algunos parámetros que se consideraron, basados en conversaciones informales, en reuniones con el área de INDAP en ese tiempo, que requería saber, a ver, cuántos somos capaces de colocar, cuánto financiamiento para tantas hectáreas de praderas o cercos eléctricos o incorporar carneros de alta genética. Eso fue lo que se proyectó con el módulo El Valle cuando partió J.M.

**E: Y cuando terminó el primer año de trabajo según la planificación PRODESAL para la Unidad Operativa El Valle ¿cuál fue el resultado de su gestión de J.M., cuál fue la evaluación?**

**PG:** Mira, el retorno que las instancias que están en el tema de la administración, en el tema de la planificación de los recursos, el retorno más importante, desde mi punto de vista es el retorno de los agricultores es clave, y su evaluación durante el primer año fue muy buena y eso está dado principalmente por el expertise que tiene el profesional del agro, principalmente a generar estos vínculos de confianza con sus agricultores adscritos, el lenguaje, el afecto, la

preocupación por gente que está en un ambiente que tiene muchas limitantes, pobreza, poca capacidad de expresión, baja escolaridad. Entonces, los profesionales que están relacionados y que tienen retornos de estos agricultores son gente de experiencia en el manejo de estas comunidades y ellos son los que informan si buen un buen año, un año más o menos y las otras son las evaluaciones de oficina, sobre los logros, por ejemplo, cuántos agricultores se incorporaron con incentivos de los programas, con instrumentos que tenía INDAP, pero yo creo que lo más fuerte es el retorno de las evaluaciones que hacen los propios agricultores de los técnicos que están trabajando con ellos. En ese sentido, los frutos del trabajo de J.M. fueron buenos porque rindió según lo que todos esperábamos cuando empezamos con el PRODESAL en el módulo. Las tareas generales que ya te conté y que no eran fáciles, lo que había que hacer según el diagnóstico de lo que necesitaban los agricultores del módulo, lo que se acordó en los planes de trabajo y lo más importante, que los agricultores estuvieran conformes, todo eso se cumplió y por eso la evaluación de todos, la mía, de la gente, la opinión del INDAP, fue todo bueno.

**E: ¿Y por esa razón se renovó el contrato del profesional?**

**PG:** Claro, eso ha pasado todos los años, porque hay un acuerdo de que todos quedan conformes y eso promete, da la tranquilidad de que en las etapas posteriores todo seguirá resultando bien.

**E: Entonces, viendo el primer año y la evaluación que hubo ¿qué se esperaba para el año siguiente sobre el trabajo del profesional en la implementación del PRODESAL?**

**PG:** Bueno, cada año es un aprendizaje para todos, se sacan lecciones y lo que se espera es que el otro año será mejor y que el profesional puede ser aún mejor, pero está la tranquilidad que está ya probado y que podrá con los desafíos que vienen.

**E: Poniéndonos en una situación hipotética ¿qué consecuencias habría tenido que el desempeño del profesional no hubiese sido bueno? ¿Qué consecuencias hubiera tenido para el municipio y para el alcalde específicamente?**

**PG:** Yo creo que si no hubiera cumplido estas expectativas, las expectativas que versan sobre el desarrollo, basado en indicadores productivos, si no hubiera tenido un logro, si no hubiera tenido afinidad con su grupo, para la municipalidad habría sido un desencanto y para INDAP habría sido una pérdida de recursos y lo más probable es que en el mismo sistema de evaluación en que los agricultores y las instituciones evalúan a sus técnicos, lo más probable es que hubieran solicitado el cambio del profesional. Eso habría tenido costos para el alcalde, porque es empezar de cero, sacar a los técnicos, entonces, es un retroceso, en todos los aspectos, es como perder un partido para recuperarse en el otro que viene, pero eso tiene un costo. Hubiera sido malo para todos en el municipio porque también se afecta su imagen por que ¿con qué ganas después el INDAP hubiera aceptado seguir apoyando si pidiéramos más recursos para el módulo el Valle o para trabajar en nuevos módulos o con otros programas en el tema de la agricultura y el desarrollo productivo? Ya no nos creerían porque dirían que no cuidamos que las cosas dieran resultado y eso es malo también para ellos porque también los evalúan y se notaría si su propio trabajo no es eficiente por eso y ellos son muy cuidadosos en

eso. Y para el alcalde, también lo peor sería que la gente quedara disconforme porque para ellos no es cualquier cosa porque realmente necesitan mucho las ayudan que vienen del PRODESAL, entonces no les da lo mismo y le reclamarían al alcalde que qué pasó, que por qué le prometieron cosas que después no resultaron, que donde está la preocupación de la municipalidad, que después no pidan apoyo o el voto para el alcalde porque no responde, queda una mala imagen de él con la gente y este pueblo es chico y todo se sabe, todo eso, o sea eso hubiera sido muy grave.

**E: Y para los beneficiarios de la unidad operativa ¿qué costos hubiera tenido?**

**PG:** Ese es el costo más fuerte porque el desencanto después pasa a un desconcierto porque recibir a una persona foránea, que está todo un año con reuniones, con actividades grupales, con propuestas, con información técnica y bueno y después, al año siguiente buscar otro personaje que llegue es como que tiene que partir de cero, porque la gente de campo se encariña con una persona y también pierden muchas ayudas que necesitan muchísimo y después si hay un cambio no es lo mismo porque se pasa otro tiempo similar para que se generen estos vínculos, entonces, es una cosa compleja. Como te decía a ellos no les da lo mismo perder el tiempo, sus pocos recursos que arriesgan para producir algo en los proyectos productivos que hacen, lo que podrían ganar ahora y después y que les serviría para afirmarse en la vida, o para el autoconsumo, de lo que necesitan todos los días para comer, para darse vuelta, a ellos no les sobra nada, todo lo contrario, porque son pobres. Por eso, lo que venga del PRODESAL y que resulte, todo eso es muy importante para ellos, yo diría en realidad vital. También, si no se resultan las cosas desde el principio ¿qué voluntad y ganas después tendrían para trabajar con otro nuevo profesional PRODESAL que llegue a trabajar con ellos en el módulo? Costaría mucho y eso podría hacer que hacia adelante, en los otros años, aunque hubiera un nuevo profesional, se haría más difícil que al principio los agricultores pusieran hartos de su parte. Entonces, se dificultaría todo hacia adelante con ellos. Sobre todo, los miembros del comité de control social lo saben y por eso ponen especial ciudadano en que haga realidad el plan de trabajo anual y el plan estratégico de mediano plazo.

**E: Y para el profesional ¿qué consecuencias hubiera tenido su mal desempeño?**

**PG:** O sea, yo creo que quedar sin trabajo en algún momento, sería complejo, muy complejo. Porque, claro los equipos técnicos tienen la debilidad, primero, por su sistema contractual de trabajo porque son contratados a honorarios y dependen de la definición de un jefe municipal, que muchas veces hasta por un grado de emocionalidad, de un estado de ánimo puede que no le guste el desempeño de una persona y puede promover el cambio de ella o las mismas áreas de INDAP, puede que no estén muy de acuerdo y lo mismo, eso es una gran deficiencia en los sistemas de contrato, que los profesionales pueden ser cambiados en algún momento, por eso, para el profesional es muy compleja la situación. El contrato que tienen los deja más expuestos, pero igual el que se mantengan en el trabajo por más tiempo depende hartos del buen trabajo que logren mostrar y si no siguen será porque no pudieron hacer el trabajo bien, pero, en todo caso, si le pasara a un profesional sería complejo porque necesita el trabajo todos los meses, para mantenerse él y su familia, para pagar las deudas y para poder tener la tranquilidad para proyectarse y hacer planes, si no, no se puede. Además, si hubiera hecho mal el trabajo, o sea, si no hubiera dado el ancho, habría quedado mal, daría una mala imagen y

eso si que lo hubiera complicado para encontrar trabajo en otro parte porque entre la gente de las municipalidades, de los servicios públicos todos se conocen, por amistad o porque son colegas o por política, igual se corre la voz y también ¿quién daría una recomendación sobre él?, ¿quién lo recomendaría si de otra parte preguntaran qué tal trabaja? nadie se quemaría con alguien así porque después quedaría mal el que lo hace.

**E: De nuevo, poniéndonos en una situación hipotética, dado el desempeño y la evaluación del profesional ¿qué consecuencias hubiese tenido no contratar para un nuevo período al profesional que cumplió en el período previo?**

**PG:** Es lo mismo que contratar la primera vez alguien incompetente pero al revés. En este caso, también es meterse en un gran problema porque sería como empezando un viaje perder el motor de un auto que nos ha llevado bien de un lado a otro ¿Para qué hacerlo? Simplemente sería perjudicarse, sería votar una sandía calada, despachar a alguien que ha probado que sabe hacer las cosas, eso sería absurdo, porque sería como que todos tomaran una decisión de hacer algo que arriesgaría todo el proceso que viene, sin saber que pasaría o sería retroceder, partir de nuevo a cero y perjudicarse. Sería lo peor.

**E: Específicamente respecto a INDAP ¿de qué forma podía hacer que los compromisos del municipio como Entidad Ejecutora se cumplan?**

**PG:** Bueno, eso de que el municipio cumpliera sus compromisos PRODESAL con el INDAP dependía del éxito de la gestión del equipo técnico en los módulos y sobre todo del que está a la cabeza, que es el profesional PRODESAL, entonces, todo está encadenado y si hubiera fallas en el trabajo del jefe del equipo técnico eso se notaría en los resultados y no se cumplirían con las planificaciones en el módulo que forman parte del convenio y el INDAP ahí le podría pasar la cuenta la municipalidad porque tiene cómo hacerlo, porque hay un compromiso firmado entre dos instituciones, un compromiso legal que el municipio tiene que cumplir y ahí, todos los años le quedan dos caminos: o cumplen, que es lo que siempre hacemos, lo que permite que el PRODESAL continúe en cada módulo, con todo lo bueno que eso significa, o no cumplen, que no ha pasado, pero si eso fuera realidad, el INDAP podría pedir que se cambie al profesional, que sería grave, que se restituyan ciertos recursos, que igual sería grave o lo que sería lo más grave, podría no renovar el convenio con la municipalidad, lo que significa que se retira el PRODESAL en un módulo.

**E: Entonces ¿cuándo y cómo INDAP realizó supervisión sobre el desempeño del municipio como Entidad Ejecutora?**

**PG:** Bueno, primero los ejecutivos del INDAP tenían como guía el convenio y otros documentos complementarios en los que estaban claros los compromisos de la municipalidad, por ejemplo, de tener un espacio para que trabajen los PRODESAL, de que tuvieran los recursos para ir a terreno, que la municipalidad aportara con un porcentaje de recursos para el funcionamiento del programa en el módulo durante el año y que revisara que el equipo técnico PRODESAL cumpla con sus metas. Entonces, la supervisión comenzaba a principio de año cuando ellos conversaban con nosotros para ver si estaban las condiciones de trabajo del equipo, luego ver si la municipalidad hizo su aporte en recursos cuando estaba comprometido,

luego todos los meses, como va el avance del PRODESAL en el módulo, cómo va el cumplimiento de las metas del equipo técnico, si ellos entregaron sus informes, si cumplieron con los productos y las fechas en cada mes, cómo va el avance de los planes anuales de trabajo, todo eso revisaban.

**E: Y el hecho de que la renovación contractual dependiera de un buen desempeño durante el año ¿cómo incidía en el desempeño del profesional, lo incentivaba, era algo importante ese tipo de contrato en la calidad de su desempeño que implica la condicionalidad de la renovación?**

**PG:** Yo creo que sí, que es inherente claro, porque el contrato a honorarios te va obligando todos los años, a probar siempre que cumpliste, porque si hay un diagnóstico que da luces del trabajo que hay que hacer en el año, según eso se acuerda un plan de trabajo y se sabe qué tiene que hacer el profesional y qué tiene que cumplir durante cada mes y por eso tiene que cumplir todos los meses, porque según eso le pagan y eso también sirve para la evaluación que se hace del trabajo del profesional en el módulo a mitad del año y también al final y ahí se ve si cumplió o no cumplió. Y ahí están los ojos de todos, viendo qué pasó y por eso al profesional le interesa cumplir, pero también le sirve porque tiene muy claro qué tiene que hacer. Yo creo que cuando ya te renuevan para el próximo año es sensación de que cumpliste en la temporada anterior y ese el mejor premio de saber de que se puede seguir trabajando, porque hay un visto bueno a lo que se hace y eso también da tranquilidad de saber que más difícil resultó, que era al principio del trabajo en el módulo, por que hay que conocer a la gente, ganársela, empezar a tener resultados, mostrar que se sabe, que se la puede y que de eso se da cuenta el alcalde, yo, los del comité de control social, todos los que igual lo tienen a prueba. Entonces, el profesional necesita hacer muy bien su trabajo, porque necesita tener trabajo en los otros años, de eso depende y él lo tiene claro.

**E: ¿Y esa es la forma en que el municipio podía hacer que se cumplieran los compromisos del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal?**

**PG:** O sea, el contrato es muy importante porque si el profesional está motivado porque necesita su trabajo y le importa mantenerlo, entonces cumplirá porque eso está estipulado en su contrato y en su plan de trabajo, que está amarrado al contrato. Pero que él tenga un nuevo contrato es consecuencia de que las cosas se hicieron bien durante todo el año y el no renovar el contrato es lo que el profesional no quiere que pase, pero lo puede evitar, haciendo las cosas bien desde el principio, claro. Si no, si hay faltas o fallas graves, que el contrato no siga es como el castigo al final, pero si eso pasara ya no serviría para hacer que las cosas resulten porque ya estarían hechas mal o más o menos. Entonces, para evitarlo están las evaluaciones de cada mes, revisar los informes y compararlos con los planes de trabajo mensuales, ir a mirar a terreno que está pasando, conversar con los agricultores ahí en el campo y cuando vienen a la municipalidad a ver cosas de sus proyectos productivos, de la compra de un material, para coordinar una gira técnica, cuando piden una asesoría técnica puntual, todas esas son oportunidades para conversar y para ver cómo van los avances y eso sirve para ir ayudando a enrielar las cosas, también están las reuniones con el equipo técnico y con el comité de control social para cosas operativas y para las evaluaciones, todo eso sirve.

**E: Y sobre eso mismo ¿qué opina sobre que la gestión del profesional sea evaluada a partir de los productos públicos, verificables y comprometidos en el Plan Operativo Anual?**

**PG:** Me parece bien porque ordena las cosas, porque hace que se sepa cuáles son las cosas que tiene que hacer o sea, da un horizonte y sirve para planificar y también para evaluar porque cada cual sabe cuáles son las tareas y lo que se puede exigir y que no. Ahora, lo importante es que sirve porque hay claridad, después de andado el camino o entre medio, nadie puede pegar la desconocida, de que yo no sabía, de que ahora quiero algo distinto, de que a mi no me preguntaron y eso también le da tranquilidad al profesional, porque sabe por qué lo van a evaluar y trabaja sabiendo cuál será la vara con la que lo medirán.

**E: Y en el caso de la participación de los agricultores ¿qué incidencia tenía en el desempeño el que lo evaluaran los agricultores a través del Comité de Control Social era relevante para él?**

**PG:** A ver, yo siento dos cosas. Yo creo que un profesional desarrolla su trabajo de acuerdo a sus capacidades. No creo en el caso de J.M. haya direccionado su trabajo a buscar sólo una nota que le van a poner a fin de año, aunque eso podría servirle, yo creo que no. Yo creo que sus valores intrínsecos son superiores a eso. Lo tengo súper claro eso, yo creo que el desarrollo personal y profesional y el ayudar de verdad prima por sobre todas las cosas y eso lo doy por seguro que es así. Ahora, igual la nota de la evaluación que le ponen en el comité de control social, según lo que opinan ellos y los demás agricultores igual importa porque refleja si trabajó bien o no y eso se empieza a notar desde el principio porque ellos vienen a hablar conmigo, lo comentan con el alcalde. Ellos saben que va bien y que va más o menos, porque siempre hay reuniones y ellos tienen los diagnósticos, los planes de trabajo, los leen, los revisan, ven el avance, lo discuten con su gente y todo eso aparece en la evaluación de mitad del año y en la final de año y según eso se decide si el profesional sigue o no sigue, entonces igual para él es importante lo que diga el comité de control social y eso motiva al profesional a tener un buen desempeño, claro que sí. También, a J.M. como a todos, le interesa que los agricultores tengan una buena opinión de él, por que si lo evalúan la idea es que sea lo mejor posible porque así estarán dispuestos a trabajar con él, porque sienten que vale la pena, porque ven que las cosas se están logrando y que lo pueden hacer juntos porque el creen y la buena voluntad, el empeño de los propios agricultores sirve para que el profesional logre sus metas. Es como una rueda.

**E: Sobre el Comité de Control Social ¿cuándo y cómo realizó supervisión del desempeño del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal?**

**PG:** Yo diría que sobre todo en el trabajo en terreno, en el día a día, preguntando en el campo a sus agricultores, cómo va la cosa, qué falta, esa es la principal vía y junto a eso, revisar los informes de resultados comparados con los planes, ver cuánta plata en realidad se ha gastado, si se compraron los animales, si se vacunaron, si se construyeron los galpones, si se enseñó a usar tal maquinaria, si se reforzaron los invernaderos, todo eso que estaba escrito como productos concretos en los planes de trabajo. Eso era durante todo el año y también había



reuniones para evaluar el avance en ese momento la gente del comité de control social conversaba las cosa con J.M.

**E: ¿De qué forma el Comité de Control Social podía hacer que los compromisos del profesional Jefe del Equipo Técnico Comunal se cumplan?**

**PG:** Ah, bueno, en cada año el comité de control social tiene clarito lo que hay que hacer en su módulo, eso pasa cada año con el módulo El Valle. Tienen para eso, los diagnósticos participativos, los planes de acción y además, cada agricultor sabe lo que necesita en su predio, con sus animales y en que se han comprometido para ayudarle. Entonces con eso, cada agricultor sabe a qué tiene derecho en el programa PRODESAL y que puede pedir, que puede exigir al equipo técnico y al profesional que trabaja con él y también puede hablar con sus propio representantes, que son el comité de control social y ellos podrían hablar conmigo para ver qué pasa o podría incluso también podrían hablar con el alcalde. Eso ha ocurrido cada año, todas esas conversaciones ocurren, pero afortunadamente para hablar, en general, sobre cosas buenas. También los agricultores tienen la oportunidad de hablar con nosotros como municipalidad en las reuniones de evaluación y también con el INDAP y saben que su opinión pesa en las evaluaciones del profesional PRODESAL.

**E: En general ¿cuándo y cómo participó el Comité de Control Social en el proceso de desarrollo del PRODESAL?**

**PG:** Bueno, formalmente, en todas las etapas del proceso. Algo que recién dije son las evaluaciones del profesional del módulo, que son a la mitad y a final del año. Ahí se hace una reunión en que se conversa sobre el avance del programa y el trabajo de J.M. y ellos ponen nota. Pero también participan desde el principio porque se hacen visitas a cada agricultor, se hacen reuniones con todos y según eso se hace un trabajo con metodología participativa para elaborar el diagnóstico y el plan de acción como algo compartido, en el que las partes están de acuerdo. También el comité de control social recibe platas del INDAP para funcionar y se comprometen a realizar actividades de informar a su gente, de coordinarse con el municipio, con el INDAP, etc. Y por último, están en las reuniones del principio cuando les cuentan cómo se va a contratar a los profesionales, quiénes son, cuál fue el resultado de las evaluaciones, si se renovó el contrato a los profesionales, si se renovó el convenio, todo eso.

**E: Y en su relación con J.M., ¿usted era el encargado comunal de la supervisión de los PRODESAL?**

**PG:** Sí como contraparte municipal mi tarea específica era vincular a la municipalidad en torno al convenio, compartir la mirada de desarrollo que podría haber tenido la municipalidad y que muchas veces éramos nosotros quienes creamos esa mirada, porque de repente el municipio, en general, le da más valor a lo administrativo contable que a las proyecciones que puede tener su comunidad como persona, en los cambios de conducta, en mejorar cosas. Entonces, cuesta mucho mostrar a estas instancias municipales administrativas los cambios de conducta de un grupo de agricultores, o que si antes ese agricultor tenía 10 ovejas, por su propio esfuerzo personal y por el apoyo y la orientación técnica tiene 16, entonces, ese rango de aumento, que para nosotros es desarrollo productivo, para la gente de la municipalidad no

le va mucho. Entonces, mi papel personal era buscar líneas de acción en el aspecto productivo, que pudieran contribuir a este concepto de desarrollo local, del desarrollo comunal. Entonces, esa era la pega mía, por ejemplo, si la pega mía era visualizar donde podemos conseguir esos carneros, dónde estaba, contactarse con otras comunas, disponer de un vehículo para ir a ver ese material genético, para transportarlo, para compartir con los agricultores los objetivos finales. Esa era el papel de la contraparte municipal, por un lado, era velar porque el convenio se cumpliera, o sea, que la municipalidad dotara de un equipo, de una oficina, por muy modesta que sea, pero que el profesional, tenga su teléfono, su escritorio, secretaria, impresora, computadores, esas cosas, ese era el papel de la parte administrativa y definir algunas líneas de trabajo en torno a la agricultura, que también era un eje interesante, al cual J.M. le ha puesto mucho énfasis con un grupo de mujeres que todos los días en la plaza de Cunco venden sus productos hortícolas. Ha sido interesante ese trabajo, no es menor.

**E: ¿También Ud. supervisa directamente el trabajo de J.M., en términos de los planes de trabajo, sus productos, cumplimiento?**

**PG:** Sí, esa era parte de mi tarea como contraparte municipal, porque si nosotros como municipalidad contratamos al equipo técnico, teníamos que garantizar ante el PRODESAL que se cumpliera el convenio, que los recursos se ocuparan bien y eso significa también que los profesionales están haciendo bien su trabajo. Eso estaba comprometido con el INDAP y es parte de mi trabajo, de mi cargo, responder a eso y es el encargo que siempre me hace el alcalde. Los planes de trabajo en los módulos quedaban amarrados al convenio con INDAP y ahí me tocaba evaluar, supervisar e informar y yo lo podía hacer porque para eso tienes que tener competencias que se ganan al estar todos los días en terreno, entonces, ves, uno se da cuenta, se cumplió y se evaluaba, pero según lo que estaba comprometido y eso tenía que estar claro para todos porque evaluamos según eso y eso se conversaba con el alcalde, con el comité de control social en las reuniones y a mitad y a final del año. Eso sí, la supervisión daría resultado si al final se lograba que el PRODESAL diera sus resultados en el módulo, ese era el objetivo final y eso dependía de estar siempre conversando con el profesional y con todo su equipo técnico, viendo que está bien, que hay que mejorar, qué cosas están pendientes, que hace falta de la municipalidad, de los agricultores. Eso se conversaba con confianza, la confianza que daba el conocernos de hace tiempo y de saber que se podía contar con él, eso ayuda mucho.

**E: Entonces, como pasaron los años, ¿operaba más una relación personal de confianza?**

**PG:** Desde el comienzo hacia delante, porque si yo tuviera que hablar en lo personal a J.M., habíamos tenido la suerte de compartir algunas actividades previas cuando él trabajaba en Melipeuco, entonces, uno en este mundo de técnicos y del agro, una sabe más o menos el desempeño del otro, entonces, era como la famosa sandía calada, cuando tuve la posibilidad de que él quería venirse para Cunco, entonces, dije, ojalá sea él, sin desmerecer a los otros postulantes, que él era el hombre, porque conocía la zona, muy vinculado con el Área de INDAP, que era Cunco y Melipeuco, entonces, era ampliamente conocido también, entonces, era como tener las puertas abiertas y obviamente, después el trabajo de oficina, de verse diariamente también por todo eso, se generan entre los colegas vínculos de confianza, de amistad, de saber hasta cosas de familia y de los efectos, que yo creo que es una cosa para mí,

que es clave en todo orden de cosas en el aspecto humano, la afectividad que uno tiene que entregar en el trabajo es clave, desde los equipos técnicos, desde la relación que hay con el resto de la municipalidad, son ambientes bien complejos, el ambiente laboral municipal. Muchas veces, es rayando en lo mediocre, muchas veces preocupado de cosas que no deberían preocuparse, pero, muchas veces, yo no sé si es por el trabajo, este vínculo con agricultores, que se hace en un marco, para no equivocarme, de mucha informalidad, es un trato no estructurado. Entonces, yo creo que a la gente del agro lo hace tener características amistosas más fáciles, entonces, uno genera un ambiente en la municipalidad como más relajado y se hace llevar bien el tema del trabajo. Entonces, yo hablaba de esta afectividad porque cuando van pasando las temporadas, los años, el tiempo, este quererse entre colegas, el tenerse afecto, el trabajo es mucho más agradable, mucho más agradable. Sirve para no dejar de lado el concepto de lo indispensable, o sea falla un colega, tiene que ir a un curso de capacitación, viene un agricultor, que ha viajado kilómetros a verlo, el otro colega, aun cuando no esté involucrado en el trabajo específico, pero va a orientarlo, va a recibir la visita, a qué es lo que vino y uno hace todos los esfuerzos por remplazar a ese colega. Cuando están los afectos, cuando uno entiende que se están haciendo las cosas en un equipo de trabajo, sucede eso. Entonces, con J.M. y con toda la gente que trabaja en nuestra unidad, sucede esto, tratamos de que eso suceda todos los días.

**E: ¿Qué importancia tenía el buen funcionamiento de la Unidad Operativa El Valle para su unidad, para el PRODER y para el desempeño en su cargo?**

**PG:** O sea, son los respaldos. En todos estos hilitos de confianza, todos los contratos dependen de un empleador, que es el alcalde. El alcalde está todos los días con la comunidad, basta con que cinco o seis agricultores le manifiesten que esto técnico no sirve, no me gusta, el alcalde le empieza a dar vueltas y empieza a revisar porqué no le gusta, de quién depende y si la contraparte municipal, que está a mi cargo, no tuviera los equipos técnicos que estén haciendo un buen trabajo, a la parte contraparte municipal también le pueden quitar este hilito de confianza porque no está dando resultado el trabajo, que es lo que esperan los alcaldes o los administradores del desarrollo. O sea, es malo para todos por que todos dependemos de los otros y si una parte falla afecta a las otras. Por eso, pero al revés, para el PRODER es bueno que las cosas resulten bien en el módulo El Valle por que así se cumplen nuestras metas para el desarrollo rural según nuestras líneas de trabajo y que teníamos comprometidas como PRODER y a mí me evalúan dos veces entonces, una vez es por los logros del PRODER en la comuna y ahí se toma en cuenta mucho los logros del PRODESAL en los módulos y por eso en el módulo El Valle. Y la otra es que yo soy la contraparte municipal ante INDAP, o sea yo doy la cara si las cosas resultan bien o mal y eso es delicado porque el INDAP es un buen aliado y lo necesitamos para que se quede en la comuna y eso depende de cómo hagamos las cosas buscando que se cumpla con lo planificado en los módulos. Por eso sí tiene que ver con mi responsabilidad como encargado del PRODER que el módulo El Valle funcione bien y tengo los ojos de los agricultores encima y por lo mismo el alcalde estará atento para decirme esto está bien y esto está mal, mejora esto por que es parte de tu trabajo y si las cosas no están funcionando sería también por que algo pasa con mi propio trabajo. Lo mismo pasa al tener el cargo de responsable del PRODESAL en el municipio por que a mí me felicitarán o me pedirán explicaciones por los resultados del programa. Por mi cargo, a mí pasarán la cuenta, yo estoy comprometido con los agricultores con la gente, porque los conozco y sé lo que

significa para ellos y también me esfuerzo por hacer bien mi trabajo y preocuparme porque todos estén conformes con lo que pasa en el módulo El Valle, porque es mi responsabilidad y todo igual repercute en uno.

**E: En el funcionamiento durante estos años ¿los alcaldes que ha habido, se contactan directamente con los equipos técnicos o más bien, a través de Ud. preguntaba cómo la cosa, la pedían rendir cuentas?**

**PG:** Sí, yo diría que de las dos formas. Se reunían conmigo o iba al PRODER a conversar con todo el equipo para ver cómo iba en un momento del año el avance del PRODER en el trabajo en el campo. Sobre todo el último alcalde entendía de eso porque es agricultor y también porque conoce a la gente y conversa con ellos, entonces también por ese lado sabe lo que pasa en los módulos del PRODESAL y en el módulo El Valle. Cuando se reunía con el equipo PRODER también estaban los profesionales y técnicos del PRODESAL y en esas reuniones también se tocaban temas sobre los módulos y el alcalde daba su opinión y pedía información. Ahora, cuando quería ver los avances más generales conversaba conmigo por mi cargo, sobre los avances del PRODER y de los módulos PRODESAL y por el trabajo de los equipos técnicos en los módulos y ahí yo tenía que rendirle cuentas y él se daba cuenta de cómo estaba funcionando mi unidad y como iba mi propio trabajo. A él le interesa cómo va el módulo, cómo es el trabajo de los profesionales porque a él igual le preguntaban desde el INDAP cuando se encontraban en reuniones con ellos por el PRODESAL o por otros proyectos con INDAP. Entonces, quería saber y también me pedía la opinión para ver lo de las renovaciones de contratos porque al final eso dependía de él. También tenía otras conversaciones con los profesionales y con los equipos técnicos pero estaban visualizadas en otros aspectos, no tanto para evaluar o tener opinión sobre el desempeño, sino que para pedir necesito que me apoyen en esta actividad extra programática que tiene el municipio, me colaboran, no me colaboran, con ellos era un vínculo de ese tipo también.

**E: ¿De qué forma las unidades superiores del Municipio podía hacer que los compromisos suyos como encargado municipal del programa se cumplan?**

**PG:** Bueno, la unidad superior, la única que yo tengo para eso, como decía, es el alcalde y a mi también me evalúan, me evalúa el alcalde, sobre todo lo que pasa en la unidad a mi cargo, en el PRODER y en el PRODESAL, que es una parte importante de eso. Mi compromiso es que se cumplan las planificaciones del programa en el módulo, las mensuales, la anual, el plan estratégico de mediano plazo, o sea soy responsable por el trabajo del equipo técnico PRODESAL y por el trabajo de J.M. y en el fondo, soy responsable en la municipalidad ante el alcalde de que se cumpla lo que dice el convenio con el INDAP. Yo igual tengo un contrato a honorarios, que se renueva cada año y eso depende de la evaluación que tenga el alcalde de mí, es lo mismo y por eso tengo que lograr resultados.

**E: En relación a la política ¿cómo operó en relación al buen funcionamiento del programa, más allá de un alcalde en particular?**

**PG:** Yo debo ser súper, súper sincero en una cosa que para mí constituye una enorme fortaleza lo que nos pasó a nosotros, pero es porque fue una situación particular. Desde ese tiempo que

estamos hablando, que fue desde el 2007 por ahí hasta el 2012, el alcalde de ese tiempo, que pertenece, claro, a un partido político, pero su principal actividad es ser un agricultor, descendiente alemán, que yo diría que muy lejos que visualizar que la municipalidad se podía desarrollar un interés de tipo político partidista, por lo tanto, yo podría decir que jamás nunca tuvimos una vinculación que él podría haberla usado. Quien tiene el poder puede manejar la cosa y jamás nunca los equipos técnicos fueron vinculados al que hacer político. Más aún, en los discursos el alcalde declaraba que el nunca utilizaba eso. No me cabe duda que si hubiera habido algún técnico que hubiera estado haciendo por gusto personal la actividad política para beneficio de él o de otro, lo más probable es que ahí sí que hubiera actuado sancionando eso, pero en fin, desde ese aspecto tuvimos la suerte de que los técnicos corrieron por el carril de los técnicos y la alcaldía y la municipalidad y su eje político por otro lado. Afortunadamente es una gracia que pasó y que ha pasado hasta el día de hoy. Además, la gente le hubiera reclamado al alcalde porque los agricultores tienen su color político pero estar súper claros y son súper prácticos porque no todos piensan igual y si se ponen de un lado o del otro, con el alcalde, con un concejal o con un diputado, por ejemplo, eso puede poner mal las cosas, porque pueden enemistarse entre ellos y al final ellos salen perdiendo. Entonces, si hubiera mucha política entre medio la gente le habría reclamado al alcalde por que ellos se dan cuenta cuando los utilizan y el alcalde también se da cuenta de que la mejor forma de hacer política es dejando contenta a la gente mostrando que lo que se está haciendo da provecho.

**E: ¿Los alcaldes son los que tienen la última palabra sobre si se renueva o no el contrato al profesional?**

**PG:** Absolutamente. La verdad es que para los cuadros PRODESAL, las definiciones las colocaba INDAP, es decir, en la parte técnica ellos daban el visto bueno sobre los diagnósticos, y los planes de trabajo y también me consultaban a mí porque yo tenía que aprobar los informes mensuales del profesional que se basaban en los planes y productos para el año. Como las contrapartes del INDAP y yo como parte del municipio desde el PRODER conocemos la parte técnica del desarrollo del PRODESAL en los módulos, por que sabemos de las prioridades productivas, conversamos con los agricultores, conocemos bien los diagnósticos, los planes de trabajo, los informes de avance, tenemos una visión clara de la calidad del trabajo de los profesionales y por eso tenemos opinión en las evaluaciones y en si un profesional sigue o no para el año siguiente. También se toma en cuenta el parecer de los agricultores, según lo que dice el comité de control social en las evaluaciones que hacen. Entonces, todos damos nuestra opinión técnica, que en el fondo es un visto bueno para que el profesional continúe o que su contrato llegue hasta ahí no más y lo cortan y el alcalde consulta, pide la opinión, revisa nuestras recomendaciones y además, está bien informado porque, como te decía, él conversa durante el año con la gente de INDAP, con los agricultores, conmigo y se va armando una idea de cómo está la cosa. Según todo eso, el alcalde decide, porque como dices tú, tiene la última palabra y pone la firma en el informe anual de evaluación, en la renovación del contrato del profesional y en la renovación del convenio con el INDAP. Está entre sus atribuciones, pero él tiene cuidado de cuál es la decisión final que toma, sobre todo respecto al INDAP, porque le interesa asegurarse de que el profesional que trabaja en el módulo permita que la atención del PRODESAL en el módulo dure todo lo posible, o sea, lo que está programado, que son seis años y también tiene cuidado de la opinión de los agricultores, porque le interesa estar bien con ellos. Yo creo que INDAP pensó que era

la mejor manera de que funcionara el PRODESAL en las comunas porque así hacen responsables a los alcaldes del programa en su comuna, de lo que se acuerda en el convenio, pero también para respetar la palabra del alcalde, por que es importante tener la voluntad política del alcalde, porque sin las municipalidades falta una pata de la mesa y el PRODESAL no funciona y el alcalde es el que puede hacer que las cosas pasen en su municipalidad. Entonces, en los convenios y en los contratos el INDAP tiene una política de hacer gestos de buenos vecinos y compañeros, yo diría que en INDAP los mandos medios entienden que los alcaldes son los dueños de la comuna. Entonces, si a un alcalde no le llena mucho el ojo la participación de un profesional, lo más probable es que INDAP va a tener esa mirada, la mirada del alcalde, buscando que eso se respalde en lo que dicen los informes técnicos y las evaluaciones. Se trata de que eso sea así, pero en algunas comunas se ha visto que eso no siempre es fácil por cuestiones políticas, porque el alcalde quiere apitutar gente de su lado político para pagar favor o para que les hagan campañas y ahí el resto queda un poco atado de manos y eso puede complicar las cosas.

**Anexo 3. Ubicación geográfica de Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco, Región de La Araucanía, Chile.**



Mapa de Chile en Sudamérica



Mapa de Región de La Araucanía en Chile



Mapa de Comuna de Cunco en Región de La Araucanía





**Anexo 4. Fotografías de actividades e inversiones realizadas en el marco de la implementación del Programa PRODESAL en la Unidad Operativa El Valle, Comuna de Cunco.**



Construcción de cercos para manejo de pastoreo



Ganado adquirido para beneficiarios

Beneficiarias participantes en curso de conservas y mermeladas artesanales



Beneficiarias participantes en curso de repostería y gastronomía





Beneficiario prueba un motocultivador



Beneficiaria teje un telar mapuche

Cobertizo ovino construido para un beneficiario



Beneficiario exhibe reproductor raza Texel





Gira tecnológica sobre cultivo de frambuesas



Curso de capacitación sobre apicultura



Curso de capacitación sobre sistemas de riego



Visita a la Unidad Operativa El Valle de agricultores de la Comuna de Teodoro Schmidt



Beneficiario exhibe sus cultivos



Beneficiario del programa saluda a alcalde de la Comuna de Cunco en ceremonia realizada para formalizar entrega de recursos



Alcalde de la Comuna de Cunco, funcionarios de INDAP y beneficiarios del Programa PRODESAL en ceremonia realizada para formalizar entrega de recursos



Integrante de Comité de Control Social firma documento ante Alcalde de la Comuna de Cunco y ante Jefe del Equipo Técnico PRODESAL

Beneficiario del programa revisa documento de compromiso firmado

