

La Economía Política y el Rol de las instituciones

1. Observaciones sobre la economía política de los sistemas de cooperación

Hablando de la economía política requiere ampliar la óptica. Los sistemas de cooperación pueden ser entendidos como micro-sociedades con un gobierno y una sociedad civil, ambos vinculados por una gobernanza más o menos democrática. Esta analogía logra enseñar varias características de los sistemas de cooperación y nos lleva a las preguntas de la distribución del poder. Por consiguiente, vale hacer una visita breve a la economía política.

Para fortalecer la democracia y mitigar la desigualdad, acompañada por altos niveles de conflictividad, y para formar instituciones capaces y confiables, los países necesitan ampliar la democracia formal con la participación ciudadana. Por lo tanto, es imprescindible trabajar el tema de la gobernanza: ¿Qué forma de gobernanza corresponde con la democracia participativa? ¿Hasta qué grado la sociedad civil tiene espacios para la participación efectiva en las reformas políticas? A esta pregunta se añade la pregunta de fondo de la economía política: ¿Hasta qué grado las reformas políticas tienen efectos redistributivos y de inclusión social?

En general, la economía política¹ se ocupa de la distribución desigual de los derechos, recursos y del poder en la sociedad, compuesta de subsistemas como la economía, el sistema de la protección social, la cultura, la justicia, y las instituciones políticas de representación. Estos subsistemas pueden obstaculizar o favorecer la distribución equitativa de los derechos, recursos y oportunidades. Al mismo tiempo, la economía política facilita la comprensión de los procesos que crean, sustentan y transforman las normas rectoras e instituciones que condicionan la distribución desigual de los recursos y del poder en la sociedad a lo largo del tiempo.² En esencia, la economía política ayuda a entender:

- la influencia de las relaciones de poder en el desarrollo económico e institucional

¹ Ya los antiguos griegos y romanos debatieron sobre la relación entre la concentración del poder político y la desigualdad económica. También los historiadores de la antigua China y los códices mayas y aztecas reflexionan sobre las instituciones y la gobernanza que deben fomentar la prosperidad de los pueblos. En su época, el filósofo chino Confucio, el griego Heródoto, el romano Tito Livio y el emperador Marco Aurelio han dejado unas narrativas sumamente inteligentes sobre la economía política de sus sociedades. Otro ejemplo es el famoso informe oficial de Cayo Julio César sobre la guerra en Galia dirigido a sus superiores en Roma, reflexionando sobre las instituciones de los pueblos bárbaros. Entre las obras grandes sobre la gobernanza también se destaca el libro del canciller persa Nizam al-Mulk. En los tiempos modernos, los orígenes del concepto de la economía política pueden encontrarse en las obras de Nicolás Maquiavelo (*El Príncipe*), Jean-Jacques Rousseau (*Discurso sobre el origen de la desigualdad, Contrato social*), Thomas Hobbes (*Leviatán*), Adam Smith (*La riqueza de las naciones*), David Ricardo y Karl Max. En 1805, Thomas Malthus, un especialista del desarrollo demográfico, se convirtió en el primer profesor de economía política en Inglaterra al impartir clases en el Colegio de la Compañía de las Indias Orientales (*East India Company College*). Posteriormente, este concepto fue utilizado por Max Weber y por académicos tales como Albert O. Hirschman, Joseph E. Stiglitz, Douglass North y James Robinson. Distintas disciplinas, como la psicología o el derecho han incorporado la economía política a fin de estudiar en sus respectivas disciplinas las interacciones entre la esfera político-institucional y el desarrollo social.

² Sin embargo, en el caso normal el Estado ya está cuando el ciudadano nace, lo registra y le atribuye números y denominaciones que facilitaran administrarlo. Además, el Estado con sus símbolos (la bandera, el himno, el honor de sus soldados, los monumentos) se impone al ciudadano y lo moldean. Véase: James C. Scott: *Domination and the Art of Resistance. Hidden Transcripts*. Yale University Press, 1992 / James C. Scott: *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Yale University Press, 1998

- los mecanismos y recursos de poder que los diferentes grupos de actores tienen
- las influencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas
- los efectos (re-)distributivos de las reformas políticas y del crecimiento económico
- la calidad del debate público que promueve u obstaculiza una reforma política
- los sistemas de incentivos que empujan en las reformas
- las estructuras institucionales y las reglas que determinan la interacción entre los diferentes actores tanto de la sociedad civil como del gobierno

La economía política hace entender mejor los orígenes de la desigualdad y los mecanismos institucionales para reforzar o reducirla.³ Además, la casi ausencia del análisis de los posibles efectos de las reformas políticas en los diferentes grupos sociales es a menudo una de las principales causas de que ciertos programas de reformas resulten ser infructuosos o incluso contraproducentes. La mayoría de los análisis de economía política incluyen, en cierta medida, un examen de las condiciones estructurales, las instituciones, los actores involucrados en los procesos de reforma política, y una estimación de los riesgos.⁴

- **Condiciones estructurales:** Condiciones a largo plazo, como la situación geográfica, los recursos naturales, el desarrollo demográfico, la estructura de los sectores de la economía (acceso a materia prima, sector energético, agricultura, industria, servicios), los fundamentos de la estructura social (relaciones urbano-rural, género, edad, etnias), el acceso a mercados de bienes, servicios y conocimiento, los patrones culturales, las dependencias políticas y económicas a nivel regional y global, los líneas de conflictos a largo plazo.
- **Instituciones:** Constitución y marco legal, normas y patrones informales, independencia de los poderes judiciales y legislativos, reglas sobre el proceso de la toma de decisiones, derechos de propiedad y funcionamiento de los mercados, concentración del poder y contrapesos, sistemas tributarios, mecanismos de planificación y presupuestales, sistemas de protección social, formas institucionales de discriminación y exclusión de grupos sociales, mecanismos de transparencia y control de la administración pública, respeto a los contratos, acceso a servicios básicos y oportunidades, derechos de asociación, mecanismos de participación política, pluralismo de opiniones, independencia de los medios de comunicación.
- **Actores:** Organizaciones, partidos, asociaciones, gremios sindicatos y grupos con sus intereses y recursos de poder, articulación entre los actores, mecanismos de participación en las organizaciones de la sociedad civil, intereses específicos en relación con los temas de reforma política, participación en los mecanismos de control, capacidad de cooperación con otros actores, capacidades de negociación, acceso a los medios de comunicación, perfil de interlocutores y representantes, impulsores y agentes de cambio.
- **Riesgos:** Cambio de las instituciones (extractivas o inclusivas) que implican desequilibrios en el acceso a derechos y recursos, ganadores y perdedores que alteran los factores conectores y divisores entre los diferentes grupos de interés, cambio de la posición de grupos dominantes respecto al acceso a rentas, falta de acceso a derechos de participación, discriminación y marginalización de grupos sociales, líneas de tensiones y conflictos, factores desencadenadores como la baja calidad de servicios y la falta de espacios de voz.

³ Véase: North, Douglass: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. University Press, Cambridge 1990

⁴ Existen varios instrumentos al respecto. Véase: ODI, *Rapid publications on policy engagement; The Policy Practice: A Selected Bibliography*. 2011. World Bank: *Tools for Institutional, Political, and Social Analysis of Policy Reform. A Sourcebook for Development Practitioners*, 2007 ff. - DFID: *Political Economy Analysis; How to Do Note*, 2009

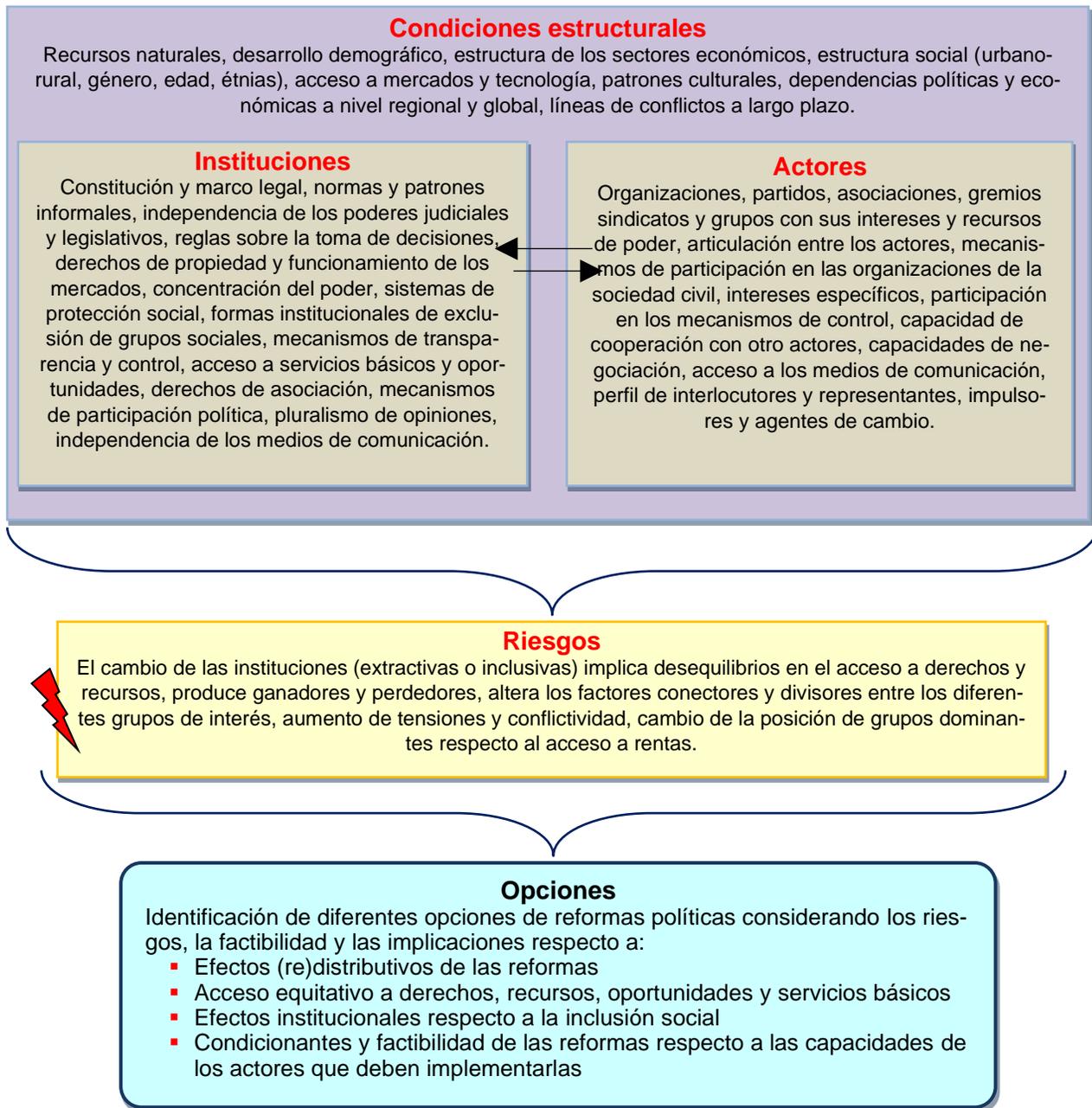


Gráfico 16: Vista global de los elementos de la economía política

Tanto en las sociedades como en los sistemas de cooperación la gobernanza democrática o – aplicado a las redes - el acuerdo sólido sobre la conducción de la red es un desafío fundamental. La mirada a estos elementos de la economía política resulta fructífero, por que alimenta y hasta acelera los procesos de reformas políticos-institucionales y ayuda en la toma de decisiones sobre su direccionamiento hacia una democracia incluyente, dirigiendo la atención a la distribución del poder y al acceso a recursos. Se trata de construir nuevas instituciones y ampliar la participación ciudadana, en otras palabras: democratizar y profundizar la democracia formal. En muchos casos el Estado no ha logrado mediante sus políticas salvar las brechas de inequidad, inclusión, participación, transparencia, corrupción, derechos

– factores gravitantes de una gobernanza democrática con calidad – pues los grupos dominantes no han permitido construir instituciones suficientemente inclusivas.

Debido al éxito moderado en lo que atañe al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza y la desigualdad, el entusiasmo por las reformas ha mermado en los últimos años. En cambio, han surgido nuevas ideas con respecto al diseño y la conducción de las mismas reformas y un debate sobre el rumbo que deberían tomar estas reformas a fin de alcanzar la elusiva meta del crecimiento sostenible con equidad a la cual aspiran todas las sociedades latinoamericanas. Se ha incorporado una óptica desde la economía política abordando la pregunta institucional que ha sido mucho menos estudiada que las políticas parciales sectoriales, pero resulta indispensable para comprender las opciones de desarrollo democrático e incluyente.⁵

Las limitaciones en que se encuentra la gobernanza democrática en muchos países latinoamericanos pueden ser explicadas por una persistencia social y política de instituciones que tienden a excluir más que integrar, controladas por grupos dominantes con el fin de mantener altos grados de informalidad, exclusión, desigualdad, rentas a favor de redes clientelares, concesiones y contratos favorables, influencia en el sistema judicial, y corrupción. Estos déficits requieren un enfoque en los procesos mediante los cuales se construyen las instituciones y se debaten, aprueban e implementan las políticas. En estos procesos deben participar los diversos actores de la sociedad civil, que van desde los partidos hasta los votantes de pequeños pueblos rurales, desde personalidades influyentes como congresistas, jueces y empresarios hasta la vendedora informal en la esquina, desde las grandes empresas y gremios hasta las asociaciones sociales. Son las instituciones, incluyendo las actitudes ciudadanas y los modelos mentales que regulan y encauzan la compleja interacción entre los actores, en el marco de las costumbres políticas y aspectos idiosincrásicos de cada país. La institucionalidad de estas interacciones es el factor crucial que influye en la calidad de las reformas políticas.

Aplicando estas reflexiones de la economía política nos lleva automáticamente a la pregunta del rol de las instituciones en los procesos de reforma. Las instituciones en el sentido de leyes, normas y reglas parecen ser poco amoldables y trascienden las voluntades individuales; sin embargo, son sujeto a cambios impulsados por los mismos actores colectivos de la sociedad que aspiran a cambiar las reglas e inciden en la distribución del poder y de los recursos.

Vale profundizar unos aspectos de la reflexión sobre el rol de las instituciones tanto en las sociedades como a nivel micro de las redes de cooperación multi-actores. Se entiende como instituciones la totalidad de los mecanismos de orden político y social, incluyendo el derecho y las normas informales que se reflejan en los modelos mentales, las actitudes, costumbres y los comportamientos. La lógica de las instituciones se fundamenta en la hipótesis que la gobernanza con amplia participación ciudadana genera un crecimiento económico más equilibrado y mayor igualdad de oportunidades. Para tal fin y desde el punto de vista de la economía política, la sociedad debería derribar y sustituir las instituciones excluyentes para, en su lugar, construir un Estado con instituciones inclusivas que constituyen la base de la gobernanza democrática.

⁵ Véase: BID: La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina, N.Y. 2006 – Arturo Vallejos et al.: Los déficits de calidad de la democracia en América Latina. RCS, 2012 – ODI-rapid: Policy Engagement. How civil society can be more effective? UK 2010. – PNUD: La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. - 2a ed. - Buenos Aires 2004

Institución	Esfera económica	Esfera política
extractiva y excluyente	Falta de ley y orden público. Derechos de propiedad inseguros. Grupos dominantes y élite extractiva benefician del bien público a través de licencias y contratos. Sistema tributario regresivo. Barreras de entrada que previenen el funcionamiento de los mercados, creando un campo de juego desnivelado y manipulado. Persistencia de clientelas, monopolios y carteles. Altos riesgos para la inversión y la iniciativa propia.	Instituciones políticas que concentran el poder en manos de pocos, sin límites, pesos y contrapesos. Falta de garantías del Estado de derecho. Normas confusas, impunidad y arbitrariedad de la justicia. Estado carece del monopolio del uso de la fuerza. Fraude electoral y compra de votos. Miedo a la autoridad. Grupos poderosos controlan los medios de comunicación. Débil presencia de las organizaciones de la sociedad civil.
inclusiva y participativa	Derechos de propiedad seguros, imperio de la ley. Orden y seguridad pública. Mercados transparentes. Estado facilita un marco favorable para la creación de empresas y organizaciones de la sociedad civil. Impuestos progresivos. Entrada libre y abierto para negocios nuevos. Respeto a los contratos. Acceso equitativo a derechos, recursos, servicios y oportunidades para la mayoría de los ciudadanos. Regulación y supervisión del mercado de trabajo. Mecanismos de protección social y laboral. Fomento de valores de rendimiento y mérito.	Instituciones políticas permiten amplia debate público y participación ciudadana. Pluralismo de organizaciones de la sociedad civil y partidos. Pesos y contrapesos entre Estado y sociedad civil. Capacidad de escucha del Estado. Administración pública efectiva. Cierta grado de centralismo para garantizar el monopolio de la fuerza. Instrumentos financieros de equilibrio regional. Administración pública sometida a mecanismos de transparencia y control. Rendición de cuentas, control. Garantías del Estado de derecho. Fomento de valores ciudadanos.

Gráfico 16: Instituciones extractivas e inclusivas

La historia no es destino. Creando un conjunto de instituciones inclusivas por lo general necesita tiempo y cambios multidimensionales (desde las leyes hasta los patrones culturales) que llevan paulatinamente a una sociedad más inclusiva.⁶ Tal proceso debe contar imprescindiblemente con la participación de la sociedad civil.

El llamado concepto del orden de acceso limitado o abierto⁷ es un complemento de la lógica de las instituciones extractivas e inclusivas. El concepto descansa en el hecho que cualquier sociedad genera un orden político, económico y social más o menos abierto y equitativo respecto al acceso a derechos, recursos y oportunidades. Cuando poderosas coaliciones monopolizan el acceso a los recursos y al derecho, a fin de apropiarse de rentas y beneficios, se habla de un orden de acceso limitado (*Limited*

⁶ La historia enseña que no todo el cambio es evolutivo. Muchas revoluciones derrumbaron las élites extractivas. Aún así, las revoluciones no necesariamente llevan a sociedades más inclusivas. Los movimientos de la independencia de los países latinoamericanos y también las revoluciones de Méjico en los 1920 o Bolivia en los 1950 solo lograron reemplazar los antiguos grupos dominantes y extractivos de antes con una nueva.

⁷ Véase: North, Douglass. C. et al.: *Limited Access Orders: An Introduction to the Conceptual Framework*. Political Science, Stanford, 14 de junio de 2010

Access Order). El carácter impredecible de este orden de acceso limitado, en ocasiones inundado de corrupción y violencia, afecta las bases de la convivencia en paz: la seguridad pública, la participación ciudadana y el uso reservado de la fuerza.

Un sistema social del tipo acceso abierto (*Open Access Order*) crea condiciones favorables para las organizaciones de la sociedad civil y las articulaciones entre ellas. En tal entorno, los ciudadanos pueden calcular los riesgos, invierten a largo plazo, forman asociaciones y pueden esperar que la distribución de los recursos será justo. En caso de conflicto, pueden exigir sus derechos y hacerlos valer.

Pero en la gran mayoría de los países del mundo persisten los déficits del orden de acceso limitado. Los grupos privilegiados y poderosos mantienen las llamadas instituciones extractivas⁸ a costo de la mayoría de la población. Con el fin de sostener y defender su posición de poder, las élites económicas, políticas y religiosas construyen y controlan las instituciones de tal manera que les produzcan rentas exclusivas y logren mantener sus privilegios al restringir los derechos de la gran mayoría de la población. En conclusión, las instituciones extractivas benefician a los grupos dominantes y facilitan la concentración de la riqueza en pocas manos. La mayoría de la población queda excluida de la participación política y del control de los medios de comunicación. Las instituciones extractivas permiten a las coaliciones poderosas acceder a jugosas contrataciones con el Estado, controlar los monopolios económicos y aprovechar el uso discrecional de la violencia mediante el crimen organizado y sus relaciones con las fuerzas armadas la policía y el poder judicial. El favoritismo y nepotismo, la impunidad y arbitrariedad, la corrupción y la violencia oculta o abierta son omnipresentes.

A diferencia, las instituciones inclusivas de un orden social abierto permiten participar en el proceso democrático y facilitan el acceso equitativo a derechos, recursos y oportunidades. Los ciudadanos participan en la toma de decisiones y reclaman sus derechos, por ejemplo en cuanto a la prestación de servicios básicos en salud y educación. Una sociedad con instituciones inclusivas vincula el monopolio del Estado respecto al uso de la fuerza con restricciones legales firmes y transparentes. Las instituciones inclusivas extienden constantemente el acceso a bienes públicos, servicios y oportunidades a la ciudadanía. Todos los ciudadanos pueden formar organizaciones económicas, políticas, sociales o religiosas de diferentes funciones. La siguiente matriz presenta un resumen de la economía política-institucional que impide o favorece la gobernanza democrática.

Orden social	Fragilidad extendida	Evolución participativa
Característica de las instituciones	Extractiva Grupos privilegiados y poderosos mantienen y aprovechan las instituciones para preservar y aumentar su poder y sus rentas.	Inclusiva Las instituciones actúan legalmente en el interés de la población. El bien público está respetado y protegido.
Acceso a derechos, recursos, oportunidades y servicios	Limitado Reclamar derechos significa un alto riesgo. El Estado y sus instituciones están capturados por grupos dominantes. Impunidad y corrupción generalizada en la adm-	Equitativo Los ciudadanos reclaman sus derechos. División de los poderes legislativos, ejecutivos y judiciales. Derechos garantizados de asociación y participación política. El Estado transparente rinde cuentas.

⁸ Acemoglu, Daron / Robinson, James A.: Porqué Fracasan los Países. Los orígenes de poder, la prosperidad y la pobreza. Ed. Planeta, Bogotá 2014

	nistración pública, policía y justicia. El Estado no está blindado contra intereses particulares.	Pluralidad de los medios de comunicación. Acceso equitativo a derechos y servicios.
Concepto del ciudadano	Sujeto La ciudadanía como concepto no existe. El ciudadano no reclama sus derechos. Persiste un miedo a la autoridad y las medidas punitivas impredecibles. El Estado vigila y estorba a las organizaciones de la sociedad civil.	Ciudadanía La ciudadanía pide cumplimiento de las funciones del Estado y reclama sus derechos. Garantías de libre expresión y derechos de asociación. El ciudadano participa en la formulación de nuevas políticas e instituciones.
Bienes públicos	Interés particular Los grupos dominantes se apropian de los bienes públicos y se enriquecen a través de contratos, monopolios, licencias y concesiones de explotación. Programas deficientes de atención social.	Interés público Los bienes públicos están reconocidos y protegidos. La ciudadanía aprovecha los espacios públicos. La corrupción, los monopolios y el favoritismo son perseguidos y castigados. Programas efectivos de protección social.
Administración pública	Favores personales Relaciones personales importan más que méritos. Clientelismos, nepotismo. Normas confusas y contradictorias. Decisiones arbitrarias a favor de grupos influyentes y privilegiados. Persistencia del comportamiento autoritario, violencia oculta y abierta, amenazas y corrupción.	Efectividad de los servicios La burocracia actúa con transparencia y eficiencia. Servicios efectivos al ciudadano. Igualdad en la atención del ciudadano. Decisiones se fundamentan en la legislación transparente. Control independiente de la burocracia. Derecho de petición y apelación.
Control sobre el uso de la fuerza y ocurrencia de la violencia	Arbitrariedad Grupos dominantes usan medios violentos para preservar y ampliar sus privilegios y seguir beneficiando las instituciones extractivas. Tasas altas de homicidios, amenazas y extorsiones vinculados con milicias privados y el crimen organizado. Influencia en la justicia, el ejército y la policía. Impunidad y fraude electoral. Manipulación de los medios de comunicación.	Pesos y contrapesos Monopolio del Estado del empleo de la fuerza judicial y policial bajo los principios del Estado de derecho. Proporcionalidad en el uso de la fuerza y prevención de la violencia. Protección de la seguridad pública y de los derechos humanos. Reconocimiento de la diversidad cultural y de diferentes intereses. Facilitación de procesos de resolución de conflictos.

Gráfico 17: Resumen de la economía política de las instituciones

En conclusión, la prosperidad económica y la ausencia de violencia solo se sostienen donde las instituciones políticas y económicas son inclusivas.⁹ La gobernanza democrática con amplia participación ciudadana es el mecanismo evolutivo para lograr la transformación de las instituciones extractivas hacia las instituciones inclusivas.

⁹ North, Douglass C., Wallis, John J., Weingast, Barry R.: (2009): Violence and Social Orders. A Conceptual Framework. Cambridge University Press, New York.

Concluyendo con la economía política y volviendo a los sistemas de cooperación, en la micro-sociedad de una red de actores, ellos mismos formulan una demanda respecto a la gobernanza, resumida en algunos principios básicos: Transparencia y participación en los procesos de decisión, mutuo reconocimiento de la diversidad de los actores, generación de un clima favorable a la cooperación, repartición justa de costos y beneficios, y estar obligados a rendir cuentas en el caso de co-producciones.¹⁰ Los actores son al mismo tiempo algo así como la sociedad civil organizada que exige de los políticos que hagan buena política. La capacidad a la auto-organización hace que los actores de la red se conviertan en los políticos que acuerdan las normas en la red y gestionan y controlan las actuaciones colectivas.

En analogía a un modelo político-económico general,¹¹ los actores de un sistema de cooperación enfrentan cuatro retos para reducir la falta de certeza sobre los resultados del proceso de cooperación:

- Negociar y acordar reglas transparentes, útiles y efectivas que simplifiquen las actuaciones en la red y garanticen la equidad, a pesar de la diversidad de los actores.
- Diseñar las relaciones de confianza entre los actores, a fin de bajar costos de transacción, fortalecer la vista hacia los objetivos compartidos y asegurar la repartición justa de la renta de cooperación, de acuerdo con la contribución individual.
- Establecer mecanismos de coordinación que sean efectivos y que obligatoriamente deban rendir cuentas a los actores de la red, especialmente en lo referente a fijar claramente tareas, criterios transparentes de éxito y evaluaciones periódicas de los resultados.
- Diseñar procesos participativos de decisión, valorando la diversidad de los actores involucrados para que los actores puedan evaluar y seleccionar la opción más oportuna entre las diferentes opciones de cooperación.

Como las organizaciones de la sociedad civil, los actores de la red articulan su demanda, interpretando las tendencias de su entorno y evaluando las opciones del futuro. Por ejemplo, encuentran que su competitividad internacional se reduce, si no cooperan en algunos temas con sus competidores, por ejemplo en la investigación o el mercadeo. Solamente si aprovechan las ventajas de la cooperación horizontal logran superar ciertos obstáculos y seguir siendo competitivos. Esto significa que el asunto de la cooperación horizontal no es cuestión de principios o de actitudes. Más bien se trata de encontrar y aprovechar la mejor combinación posible entre las alternativas de organización.

La demanda se nota también en los temores que algunos actores expresan. Temen, por ejemplo, que el trabajo de coordinación y comunicación, necesario entre varios involucrados, sea excesivo y costoso. O consideran que se encuentran en desventaja con respecto a actores más influyentes. También creen que es difícil construir confianza con los futuros aliados de la red y piensan que la formación del sistema de cooperación va demasiado rápido o va demasiado lento.

Son los mismos actores involucrados que contestan a estas dudas, desarrollando el diseño de la red. En este sentido, el sistema de cooperación siempre está absorbiendo una gran parte de la incertidumbre que está omnipresente para un actor individual y aislado. Los elementos de diseño (propósito, procesos, relaciones, coordinación) generan una geometría variable de muchas opciones. Durante la fase de construcción, a menudo la demanda se limita a unos pocos valores fundamentales y reglas. En el

¹⁰ Véase: Banco Mundial: World Development Report 2002. Building Institutions for Markets. Oxford University Press, Nueva York 2002

¹¹ Véase: Pavletic, Ivan: Political Competition, Economic Reform and Growth. Theory and Evidence from Transition Countries. NADEL, Zürich 2010

transcurso de la cooperación, los actores desarrollarán otras demandas y ofertas para desarrollar y gestionar la red. Es decir, construyen sobre la base de un monitoreo continuo de lo que ya existe.

Una demanda puede ser, por ejemplo, poner a discusión las condiciones estructurales en las cuales los actores normalmente no pueden ejercer gran influencia. Podría ser útil, para ello, plantearse el concepto de análisis del marco, según Erving Goffman.¹² En esta lectura, para los actores de la red, las condiciones estructurales son una ayuda de interpretación que les permite interpretar hechos críticos y discursos. Para comprender mejor los modelos mentales y la cultura interna del sistema de cooperación, relatar cuentos (*story telling*) ha sido un abordaje efectivo. Las narrativas son el reflejo de los modelos mentales vigentes. Cada uno de los actores relata un cuento sobre las relaciones internas y las condiciones estructurales externas. Se preguntará: ¿Cómo influyen las condiciones estructurales en nuestras relaciones? De esta forma no solo se evidencian las características de las relaciones internas, sino también se puede explorar unos aspectos bien específicos de las condiciones estructurales. Para expresarlo de otra manera, se los mundos paralelos se vuelven palpables en las narrativas de los actores.

Siguiendo la discusión sobre gestión y control en la economía política, en las redes se pueden diferenciar al menos cuatro campos diferentes para la conducción. El desafío consta en reducir y domar las contingencias (el número de opciones de acción) con la menor cantidad posible de reglas.

1. **Intercambio de información y conocimiento**¹³: Los actores aseguran que todos los actores tengan el mismo acceso a la información. Los medios y las vías de comunicación apuntarán hacia este fin. El intercambio de conocimiento será organizado de manera adecuada para cumplirlo, por ejemplo a través de la formación de comunidades de prácticas.¹⁴ Periódicamente se pone a discusión la agenda temática de la red.
2. **Organización de la participación**: La red regula la inclusión de sus actores en grupos de proyecto, co-producciones y participación en la toma de decisión. La participación produce cohesión, pues construye capital social y fortalece la confianza. Así mismo aumenta la efectividad y otorga legitimidad a las decisiones. Por razones de eficiencia, se plantea entonces la pregunta: ¿Cómo se pueden combinar de la mejor forma posible las diversas formas de participación (información, consulta, etc.) con la representación de diferentes grupos de actores?
3. **Distribución de costos y beneficios**: Desde la perspectiva de la economía institucional es normal que los actores tengan temores dentro de una cooperación poco regulada, de que vayan a ser explotados¹⁵ o que la renta de cooperación vaya a ser repartido injustamente, detrás de su espalda. Ven el peligro que ciertos involucrados saquen provecho de la red, aportando mucho menos que los demás (el denominado parasitismo). El coste propio, especialmente los costes de las transacciones causadas por la membresía, se comparan con el beneficio y también con los costes de transacción que probablemente tengan los demás por su membresía.¹⁶ Estos

¹² Goffman, Erving: *Rahmenanalyse. Ein Versuch über die Organisation von Alltagserfahrungen*. Suhrkamp, Frankfurt 1974

¹³ Véase: Stieglitz, Joseph E.: *Information and Economic Analysis. A Perspective*. In: *Economic Journal*. Vol. 95, Conference Papers, 1985. p. 21 sig.

¹⁴ Las CoPs son grupos temporales de profesionales de diferentes funciones y niveles que tienen el interés común de compartir experiencias y prácticas. Al inicio con el apoyo de una facilitación externa, los actores organizan los encuentros y el trabajo, deciden sobre el enfoque y la meta de la CoP, existen para un tiempo limitado y producen por ejemplo un listado de buenas prácticas.

¹⁵ Véase: Scott, James C.: *Weapons of the Weak*. Yale University Press, New Haven 1985

¹⁶ Coase, Ronald H.: *The Problem of Social Cost*. In: *Journal of Law and Economics*. Vol. 3, 1960

cálculos no deben ser interpretados como un retroceso al mundo de la competencia. Son expresión de la necesidad moral de formar relaciones justas y de la demanda de una normativa transparente.

4. **Confianza:** Según Niklas Luhmann, la confianza es una inversión de alto riesgo.¹⁷ Es fiable aquel que es predecible, calculable. Como esto se fundamenta en apreciaciones subjetivas, en empatía e intuición, la confianza y la desconfianza siempre están presentes. Uno se gana la confianza lentamente pero puede perderla rápidamente y quedará solo la desconfianza. Un mínimo de confianza entre los actores es una condición obligatoria para que las interacciones sean efectivas. Reduce los costos de transacción, sustituyendo el tiempo y los costos para planificar en detalle y definir todo por escrito. La creciente demanda de confianza es un indicio de que bajo la superficie prevalece la desconfianza. Las medidas para fomentar la confianza puede abarcar lo siguiente: Facilitar e intensificar los contactos cara a cara (*face-to-face meetings*), orientación explícita en valores formulados conjuntamente por los actores, clarificación de expectativas, márgenes definidas de flexibilidad, reglas explícitas, reflexión conjunta sobre los patrones de conducta y la cultura interna del sistema de cooperación.

Estas cuatro dimensiones para la conducción de redes quedarían incompletas sin mencionar la propagación de las redes sociales y sus efectos culturales. Desde el punto de vista de la economía política, en el último tiempo, la proliferación de estas redes ha generado una dura crítica de los efectos que ejercen sobre los patrones sociales. La crítica parte de la observación de que el denominado capitalismo de redes confronta a los individuos con la expectativa de presentarse como sujetos felices, perfectos, alegres, moldeables, oportunistas y sobre todo flexibles, siempre dispuestos a adaptarse y acomodarse.¹⁸ Esta plasticidad reemplaza a lo que en el pasado se denominaba individualidad y autenticidad. Las personas no solo imitan el mundo del consumo y de la publicidad, más bien se convierten en copias reales de los imaginarios difundidos por los medios de comunicación. En efecto, fortalecen estereotipos, prejuicios, resentimientos y hasta agresión.

Las personas tratan de imitar y simular lo que los medios electrónicos les exigen: Ser una persona aplicable en todas partes, elástico, manejable, dócil y pseudo-creativo. Lo que cuenta es el momento y sobretudo la capacidad de consumo. A la superficie cambian constantemente los códigos que se imponen al ser flexible y actualizado: el vocabulario y el lenguaje, las expresiones emocionales, los gestos de moda, las normas de la auto-presentación. Las redes producen un entusiasmo artificial con la ilusión de diseñar su propia persona en la pantalla. El propósito oculto de los propietarios de las plataformas queda igual: aprovechar la información de los usuarios para la publicidad global. En consecuencia, a menudo las personas moldeables y flexibles no logran diferenciar entre la esfera privada y pública y se mezclan los diferentes roles profesionales y privados. En consecuencia, se expone y se vende fácilmente la intimidad. La moda se vuelve en una máquina acelerada que replica los artefactos de mundos dispersos como el cine y la farándula, el deporte y la ciencia ficción, entre otros. Lo que sí impulsa constantemente en estos procesos es el deseo por la atención y la admiración de los demás, incluso con un exhibicionismo exaltado, a fin de poder exponer su capacidad de consumismo, sea tan solo por un momento. Esta disposición hace que el trabajo se convierta en un acto episódico, reducido a la generación del dinero que se necesita para el consumo y para copiar los modelos virtuales de vida en los medios. La velocidad de los cambios de estos modelos borra la realidad.¹⁹ Todo que necesita tiempo

¹⁷ Luhmann, Niklas: Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. UTB, Stuttgart 2000, p. 27

¹⁸ Véase: Sennett, Richard: Der flexible Mensch. Die Kultur des neuen Kapitalismus. Berlin 1998

¹⁹ Véase: Virilio, Paul: La administración del miedo. Paris 2012 - The Aesthetics of Disappearance. New York: Semiotext. New York 1991

para madurar, que surge y crece lentamente pierde valor y significado: La edad, las relaciones humanas, la historia, la experiencia, la inteligencia emocional, la alegría y tristeza, la cultura. Ya no hay tiempo y paciencia para construir relaciones profundas. Todas las relaciones están sometidas al dictamen de utilidad. En consecuencia resulta cada vez más difícil diferenciar entre una motivación que es instrumentalizada y una altruista.

Sabemos que las redes sociales y los servicios de buscadores del internet realizan experimentos sociales desde hace tiempo. Tal vez no haya otras empresas en la historia con tanto poder para influir en lo que pensamos y sentimos como las empresas atrás de las redes sociales. Sus abundantes ingresos dependen de la publicidad basada en los datos prestados por los mismos usuarios, aunque el usuario está pensando que solo está utilizando una plataforma para presentarse feliz y alegre y comunicarse con sus amigos que, en realidad, son sus competidores en la carrera hacia la aparente felicidad. Estas plataformas recopilan, almacenan, procesan y analizan grandes cantidades de datos de millones de usuarios que se conectan cada día. Las personas entregan inconscientemente la información que se necesita para enfocar la publicidad en grupos con ciertas características de consumo. El usuario presta información a cambio de ser manipulado. Más allá del uso publicitario, lo que estas empresas hacen con toda información es en gran parte desconocido.

En 2012 una red social demostró que puede aumentar la participación de un grupo específico de votantes en una elección. En 2014 la red social más grande con 1.400 millones de usuarios condujo experimentos para manipular el estado de ánimo y las emociones de los usuarios con el fin particular de mantenerlos el mayor tiempo posible en el sitio. Con este experimento, el proveedor del sitio ya ha revelado el poder de moldear el comportamiento de millones de usuarios ingenuos. También ha demostrado que logran alterar el estado emocional de sus usuarios y motivarlos a publicar contenido sobre ciertos temas y además más positivo o más negativo. Con este estudio la empresa buscaba una respuesta a la vieja queja de algunos usuarios: Entrar al sitio y ver todas esas cosas maravillosas que otros están haciendo y la constante felicidad y alegría de la gente lleva a que uno se sienta mal sobre su propia vida. Es decir, la imagen engañosa virtual de la vida se ha vuelto más influyente que la realidad. En fin, las redes sociales están generando una dependencia del mundo virtual. La ansiedad por ser reconocido y existir, la poca atención que una persona pueda despertar con su presencia virtual está explotada por algún fin oculto o económico.

Desde la perspectiva de la economía política se discute también el riesgo de la creciente dispersión de la responsabilidad, como consecuencia del capitalismo de redes. En casos extremos, los sistemas de cooperación sirven para esconder la responsabilidad, por ejemplo para las condiciones laborales o para la contaminación ambiental o para la salud de los consumidores. ¿Cuán responsable es un productor global de gaseosas, cuya bebida contiene más del 30% de azúcar, del aumento mundial de la diabetes en niños? Siguiendo el principio aceptado por muchas empresas de asumir una mayor responsabilidad, el productor de gaseosas debería remediar el daño ocasionado al bien público salud y debería dejar de reducir la esperanza de vida de sus clientes a futuro.

En la misma dirección apuntan las siguientes preguntas: ¿Qué responsabilidad tiene una marca de zapatos por las condiciones de trabajo en las empresas proveedoras, asentadas en otro continente? ¿Quién asume la responsabilidad por los accidentes ocasionados en un sistema altamente complejo como la explotación petrolera en alta mar? ¿Hasta dónde llega la responsabilidad de los fabricantes de computadores y celulares, en cuanto a la eliminación de los aparatos que contienen sustancias altamente tóxicas de metales pesados? ¿Cuál es la responsabilidad de los fabricantes cuando los aparatos

son deshuesados por hábiles comerciantes? ¿Quién paga el costoso transporte eco-compatible y la eliminación técnicamente compleja de los desechos electrónicos? ¿Qué responsabilidad tienen las empresas de minería más allá de las condiciones de trabajo en las minas?

Cuando el sector público está incluido en un sistema de cooperación, surgen similares preguntas sobre la dispersión de la responsabilidad. La construcción de sistemas de cooperación puede servir, ante todo, para ocultar la corrupción, es decir, la apropiación privada de bienes públicos. Existen prácticas, por ejemplo en el manejo de fondos de inversión o en la contratación de obras públicas, que permiten a los autores escapar de cualquier acusación. Incluso en aquellos casos, en los que es posible asignar responsabilidades, el Estado muchas veces no logra perseguir y castigar a los culpables, parcialmente debido por su propia incapacidad administrativa y judicial. Tanto más difícil es la lucha en contra la corrupción cuando no se puede determinar los responsables.

10.2021/az