

DOCUMENTOS DE TRABAJO
PROYECTO CONJUNTO INDES-
UNION EUROPEA

Análisis de los involucrados

Luis de Sebastián



Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social



BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Noviembre 1999. Serie de Documentos de Trabajo I-14 UE

©1999
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América

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

Este trabajo ha sido producido en el marco del convenio de cooperación suscripto entre el INDES y la Comunidad Europea.

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

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

RESUMEN EJECUTIVO

El presente escrito contiene la fundamentación teórica y la metodología de aplicación del análisis de involucrados, un instrumento de planificación que sirve especialmente para el diseño, la implementación y el seguimiento de políticas, programas y proyectos sociales. El trabajo pretende ser útil para los que se dedican a estas actividades, especialmente a aquellos que trabajan en las áreas que comprende la política social. El análisis es una manera de tomar en cuenta la oposición y los apoyos que cualquier intervención de las autoridades puede originar.

Se parte de la noción de que la división de trabajo en que se basa la organización y el funcionamiento de las sociedades modernas implica una diversidad de intereses particulares de las diversas personas y grupos de personas que ejecutan diversas tareas en diferentes áreas de la economía y la sociedad. La división de trabajo genera así diversidad de intereses materiales y de otro orden también. En la sociedad no hay una armonía de intereses, como a veces pretenden algunas ideologías, no se puede hablar con propiedad – y para fines operativos – de un bien común a todos los ciudadanos. Hay pocas cosas, la paz, el orden, la justicia, etc. que son bienes comunes a todos los integrantes de la sociedad. Pero cuando se descende a cosas más concretas, nos encontramos que los intereses de las personas son diversos, algunas veces se oponen y se contradicen. Hace falta un árbitro, alguna autoridad que armonice y haga compatibles los intereses de todos. Es la fundamentación básica de la necesidad de un estado.

Dada esta diversidad y oposición de intereses, las personas se unen en grupos para defender y promover intereses comunes. Esto es perfectamente legítimo, siempre que no resulte en que unos pocos consigan siempre sacar adelante sus intereses con menoscabo de los demás. El ejercicio del derecho de defender los intereses de cada uno y de cada grupo debe estar regido por principios de solidaridad ciudadana y vigilado por la autoridad para evitar abusos anti democráticos.

La acción colectiva para la defensa y promoción de intereses particulares es de mayor o menos eficacia según sea la naturaleza de los grupos que se forman para conseguir determinados intereses. Parece probado que grupos pequeños, homogéneos, bien comunicados y organizados, con incentivos grandes y objetivos precisos tienen más probabilidades de obtener sus objetivos que grupos grandes, informales, o poco articulados, cuya acción no tiene objetivos precisos ni los incentivos para ella son significativos en comparación con el esfuerzo requerido. Los planificadores sociales deben tener en cuenta esta asimetría a la hora de las movilizaciones colectivas.

En una sociedad con múltiples intereses cruzados, cualquier intervención pública que pueda alterar el “status quo” generará reacciones contrarias de los que están contentos con la situación como está, porque se benefician de ella, y los que quieren que cambie, porque esperan obtener más ventajas de sus alternativas. Cualquier intervención en la sociedad encontrará quienes la apoyan y quienes la combatan, los primeros serán los beneficiarios, los segundos los damnificados, ambos son los involucrados en la

intervención. Las políticas sociales que, por naturaleza, tienden a alterar la vida de algunas personas por medio de la redistribución de la riqueza y de los recursos de la sociedad suelen generar gran número de involucrados.

Puesto que los involucrados pueden ser tanto los beneficiados como los perjudicados por una intervención en la sociedad, antes de llevarla a cabo será necesario determinar quienes son los unos y los otros. Esto se debe hacer “ex ante”, es decir en el estadio de la planificación, cuando se fijan los objetivos (y por lo tanto los beneficiados) y se eligen las acciones a ejecutar para obtener esos objetivos, que implican cambios en el “status quo”. Un buen análisis de las actuaciones propuestas debe llevar a identificar a las personas y grupos de intereses afectados. Porque si el número y calidad de perjudicados, determinado “ex ante”, resultara muy grande se haría necesaria la revisión del proyecto o programa. Este análisis hay que repetirlo durante la ejecución del proyecto o programa, porque cuando se comienza a hacer cambios, pueden aparecer intereses tocados que antes no se destacaban.

Para realizar el análisis de involucrados no basta identificar quienes son los grupos o personas afectadas. Esto es sólo un primer paso. Para que el análisis tenga alcance operativo hay que determinar para cada parte cuales son los verdaderos motivos que causan la oposición o el apoyo, de que fuerzas sociales y recursos materiales dispone cada cuál, que alianzas formará o estará dispuesta a formar, que acciones estará dispuesta a llevar a cabo para oponerse o apoyar, que posibilidades hay que negociar con la oposición, como modificar el proyecto, etc. Hay que tener una imagen aproximada de las fuerzas que se movilizarán en un sentido u el otro con el mayor detalle posible.

Con objeto de organizar toda esta información y hacerla comparable proponemos el uso de una matriz, con una primera columna (o primera fila; el orden da igual) en que se listen todos los involucrados identificados, distinguiendo en los grupos o agrupaciones las partes de los mismos que puedan tener intereses diversos (los jefes, oficiales y soldados de un ejército; la jerarquía y el clero en la iglesia, etc.). La extensión de esta lista es una cuestión de sentido común. Todos los ciudadanos están involucrados en una intervención de las autoridades, pero el grado de afectación puede ser substancialmente distinto. Cada analista tendrá que determinar donde corta la lista.

En las columnas siguientes se van situando las características de cada categoría de involucrados, sus objetivos y motivos, sus recursos y posibilidades de acción, medidas para contrarrestarlos y apoyarlos, etc. Así se puede obtener un panorama sintético del campo de fuerzas dentro del cual se hace la intervención, se evalúan sus posibilidades de éxito o fracaso, y se pergeñan las medidas complementarias o intervenciones que son necesarias para llevar a buen término el programa o proyecto.

**ANALISIS DE LOS INVOLUCRADOS
(STAKEHOLDER ANALYSIS)**

INDICE

1. Introducción	1
2. La razón de ser: división del trabajo y divergencia de intereses	2
3. La lógica de la acción colectiva	6
4. El gobierno como agente armonizador de intereses diversos y contrpuestos..	12
5. Política redistributiva y política social	18
6. La formación de las políticas públicas.....	26
7. La necesidad del análisis de involucrados para la formación de políticas.....	37
8. Análisis macro y micro social. Categorías de análisis y fuentes de información	45
9. Las técnicas del análisis microsocia de involucrados	54
10. El caso de la reforma del sector de salud del presidente Clinton (1994). Comentario adicional (1999)	63

ANÁLISIS DE LOS INVOLUCRADOS

1. Introducción

Este documento propone un texto que explica la técnica del análisis de involucrados, un instrumento muy útil para sistematizar y analizar la información sobre la oposición y apoyo que puede provocar la intervención de las autoridades gubernamentales. Esta información es indispensable para quienes promueven, diseñan y ejecutan políticas, no es un espacio maleable, sin resistencias ni rozamientos, como se dice en física, sino en un espacio humano lleno de intereses individuales y de grupo, que se complementan o se oponen, se combaten o se combinan¹ y la riqueza de unos ciudadanos a otros por medio de las políticas, que nos interesan especialmente. Estos estudios globales de ciertos aspectos de la sociedad suministran información y criterios analíticos para identificar conflictos de intereses ante una intervención concreta de las autoridades.

Antes de llegar a la parte operativa de esta técnica, es necesario entender las interacciones que ocurren en la sociedad en función de los intereses individuales y de grupo. Por eso iniciamos el análisis a partir de la división del trabajo que es la esencia de la sociedad moderna, mostrando que esta genera intereses diversos, que no siempre coexisten armoniosamente, sino que frecuentemente entran en conflicto. Seguidamente, se incorporan las acciones colectivas que los individuos emprende para promover y defender sus intereses frente a los intereses de los demás y se intenta entender la lógica de las acciones colectivas y las condiciones para que éstas tengan éxito. Se estudian los mecanismos para compensar, combinar y equilibrar intereses, que son básicamente los mecanismos del mercado y los mecanismos de corrección que introduce el Estado ante las ineficiencias del mercado. La incorporación de Estado obliga a desentrañar la caja negra de la administración pública, para ver como opera y descubrir que dentro de ella también hay intereses diversos y conflictos que pueden tener una expresión no deseada ni esperada en las políticas del sector público. Las políticas sociales que tienen un carácter redistributivo son las que más conflictos de intereses pueden generar, por eso es necesario explicar en detalle el proceso de redistribución del ingreso y la riqueza de unos ciudadanos a otros por medio de las políticas, que nos interesan especialmente. Estos estudios globales de ciertos aspectos de la sociedad suministran información y criterios analíticos para identificar conflictos de intereses ante una intervención concreta de las autoridades.

Seguidamente se incorpora el análisis de involucrados, justificando su necesidad en el proceso de formación e implementación de las políticas sociales en atención al carácter redistributivo, y por lo tanto conflictivo, de ellas.

¹ En el texto se emplean de manera alternativa los términos: *proyectos, programa y política* con plena conciencia de que son cosas diversas (van de lo más concreto a lo más general). Sin embargo, los tres tienen en común que su propuesta a la sociedad y su implementación afecta, o puede afectar intereses materiales y no materiales, posiciones y equilibrios, lo cual provoca una reacción de los agentes sociales a favor o en contra de ese proyecto, *programa o política*. También se utilizan los términos más generales *intervención, reforma y cambio* para no repetir cada vez proyecto, programa y política. Esta variedad de términos no debiera desorientar al lector porque todos tienen un contenido común.

A continuación se desarrolla la técnica y se concluye con algunas indicaciones sobre las pautas para la acción que pueden desprenderse del análisis. En todo el texto se enfatiza la relevancia práctica de este ejercicio, que se emprende no para conocer mejor, el entramado de la sociedad, sino para tener éxito en las intervenciones prácticas.

2. La razón de ser: división del trabajo y divergencia de intereses

“Nunca llueve a gusto de todos” (refrán castellano)

Pedro, Pablo y Juan eran tres hermanos que heredaron el negocio paterno de cosechar trigo, transportarlo al molino y molerlo. Ellos decidieron organizarse mejor que su padre por medio de una división de labores: Pedro se encargaría de la parte agrícola, Pablo del transporte y Juan de la molienda. Pero cuando llegó la época de las lluvias, descubrieron que tenían intereses diferentes. Pedro estaba satisfecho, porque la lluvia garantizaba una buena cosecha, Pablo, algo disgustado porque el transporte por carretera se hacía más difícil y Juan, indiferente porque la lluvia no afectaba para nada a su trabajo que se hacía bajo cubierto. La división de trabajo había originado una diversidad de intereses entre los tres.

La historia se podría complicar algo más. En realidad todos tendrían que estar satisfechos, porque una buena cosecha supondría ganancias para todos. Pero hay que añadir los “arreglos institucionales”. Es decir, eso sería así en el caso de que las ganancias se repartieran por igual. Pero supongamos que las ganancias se repartieran en función de la eficiencia de cada una de las operaciones. Pedro sería el más beneficiado, con un “excedente” o “renta”, literalmente llovido del cielo. Pablo ganaría menos y tendría razones para protestar y pedir quizá una compensación. Juan podría quedarse callado o pedir una participación en la renta de Pedro. La lluvia, o cualquier evento normal de la vida, genera un entorno para la división del trabajo con una diversidad y contraposición de intereses.

División del trabajo y conflicto de intereses

La historia descrita al inicio de este capítulo ilustra de manera sencilla una verdad muy profunda. Desde que los hombres y las mujeres entraron por la vía de la división del trabajo, sus intereses y conveniencias materiales, e incluso sus puntos de vista sobre la realidad y la manera de pensar, comenzaron a disentir y a partir de un instante determinado se tornaron contrapuestos o contradictorios. Desde entonces, la sustentación de la división del trabajo ha requerido esfuerzos positivos para equilibrar los intereses de todos los participantes.

La diversificación de los intereses

La división del trabajo supone un avance en la organización del esfuerzo humano para proveerse de las cosas necesarias, convenientes y agradables de la vida. Adam Smith muestra, con el ejemplo de la fabricación del alfiler, como aumenta la productividad del trabajo humano con una simple división de las tareas². La división del trabajo, sin duda, acrecienta la capacidad global de la sociedad para producir bienes y servicios. Eso se consigue con la especialización de las funciones y las tareas de los individuos

² Adam Smith, 1778. *La riqueza de las naciones*. L. I cap. 3.

que la componen. La especialización de los individuos en tareas concretas, que constituyen su base material en la sociedad, lleva normalmente a una identificación de los intereses de cada persona – o grupo – con la función o tarea que realiza. Como las funciones son diferentes, los intereses, conveniencias y beneficios relacionados con cada una de ellas pueden ser diferentes. Cuanto más compleja sea una sociedad y más se haya extendido y profundizado en ella la división del trabajo, el ámbito para los conflictos de intereses es mayor.

En las sociedades modernas particularmente, donde la propiedad de los factores de producción y recursos productivos de todo tipo está en diferentes manos el fenómeno de la controversia es más evidente, a pesar de que unos tienen que cooperar con otros para conseguir beneficios. Ni el trabajo aislado, ni el capital por sí sólo, ni la tierra sin los otros dos factores produce nada. El análisis de la economía política que practicaron los clásicos, Adam Smith, Malthus, Say, Ricardo, se centró en la oposición de intereses entre los poseedores de capital, tierra y trabajo.³ Este, no es un análisis ideológico, es decir, uno que proyecte ideas preconcebidas sobre la realidad, sino uno que procede inductivamente de la observación de la realidad. Más ideológica parece la afirmación de cualquier tipo de armonía preestablecida, que en nombre de concepciones filosóficas sobre el mundo y la sociedad, postula la ausencia de conflictos entre los intereses de los diversos agentes económicos y políticos. La experiencia cotidiana muestra más bien lo contrario.

El bien más común y general

La división de trabajo se ha llevado a cabo para el bien de la sociedad en su conjunto, para aumentar la capacidad global de producción y distribución de bienes y servicios, y en definitiva para mejorar el bienestar de sus miembros. Por lo tanto, con la división del trabajo solo se puede hablar con propiedad del bien común en el sentido del bien de la colectividad en su conjunto, pero no en el sentido del bien de todos los individuos que la componen. Pero se podrá hablar con propiedad del bien más común y general, si se refiere al beneficio de la mayoría de los miembros de una sociedad o colectividad determinada.

Aunque la división del trabajo se lleve a cabo, eso no implica que todos y cada uno de los componentes de la sociedad estén igualmente satisfechos o reciban las ventajas de la división del trabajo de la misma manera, en la misma cantidad y en todos los momentos de la historia. Algunos incluso pudieran estar peor con la división del trabajo. Para que las ventajas de la división de trabajo afecten a todos sin excepción es necesario que los que aumentan sus beneficios compensen a los que queden igual o empeoren. Los excedentes, rentas o plusvalías tienen que ser divididas o redistribuidas para que, en lo posible, todos los miembros de la sociedad se beneficien. Si no fuera así, a muchos no les compensaría la división del trabajo y, si pudieran, no

³ De ahí Marx reduciría las diversas oposiciones entre los propietarios de los factores de producción a la que ocurre entre el capital y el trabajo, como contradicción principal para explicar el transcurso de la historia. Este análisis, obviamente, empobrece mucho el asunto de la diversidad de intereses materiales en la sociedad moderna.

aceptarían un pacto para integrarse en ella. ¿De qué les serviría a los fabricantes de alfileres el proverbial aumento de productividad, si les pagaran menos de lo que ganaban cuando fabricaban diez alfileres al día en vez de mil? Lo que sucede es que normalmente las personas se integran sin quererlo en la división del trabajo de la sociedad en que nacen.

El problema del polizón

El orden establecido y el buen gobierno de una sociedad con una amplia y profunda división del trabajo exige que cada individuo subordine el beneficio propio, y por lo tanto los incentivos y los intereses de beneficiarse individualmente en la actividad que la sociedad le ha confiado, al objetivo último de la división del trabajo, es decir, al bien más común y general, al aumento de la riqueza y del bienestar materiales y al progreso moral y espiritual de la sociedad en su conjunto. De esta manera, los intereses particulares que la división de trabajo genera pueden estar subordinados al interés general. La sociedad se beneficia y, si se lleva a cabo una redistribución de los excedentes o se compensa a los –pocos- que pierden, todos los individuos también se benefician. Esta es una imagen del orden establecido. Nuestras sociedades están entrecruzadas por una multitud de intereses diversos, que en principio tendrían que estar subordinados al bien de la colectividad, y que por eso mismo debería ser posible perturbarlos y alterarlos, si la sociedad en su conjunto lo requiere.

Si se produjera una contradicción entre los intereses particulares y el interés general, lo que lastimosamente es muy frecuente, será difícil afectar intereses particulares en nombre de un bien colectivo. Esta contradicción se deberá generalmente al problema del polizón en muchas de sus formas, es decir, a que algunos individuos quieren conseguir ganancias a costa de la sociedad, o sea, beneficios que constituyen pérdidas para la sociedad. A la larga y en función de los grandes números esto no es posible. No pueden todos los ciudadanos defraudar a la hacienda pública por mucho tiempo sin que el Estado se vea imposibilitado para producir y distribuir los bienes públicos. Cuando la mayoría aporta sus tributos al erario, los que no tributan se benefician de los bienes públicos sin haber contribuido a financiar su producción y distribución; viajan sin pagar, como el polizón que se esconde en un barco para hacer una travesía gratis.

Diferencias de intereses no materiales

Las diferencias culturales que dependen de otro tipo de divisiones, diferentes de las del trabajo emprendidas para organizar mejor la producción, también representan características esenciales de las sociedades modernas. Los intereses materiales no son los únicos estímulos que mueven a las personas. Los individuos trabajan, luchan, matan y mueren por la religión, la raza, la etnia, la tribu, la lengua, y la cultura. Estos intereses del espíritu, que a veces se contraponen a los intereses materiales de las mismas personas, -pensemos en las expulsiones de los judíos de España, o el régimen de los talibanes en Afganistán- también dividen y enfrentan a las personas y a los grupos en una sociedad, sobre todo en aquellos casos en que la afirmación de la

cualidad propia está en función del rechazo del que es diferente. Esa diversidad de creencias y convicciones crea un campo de fuerzas especialmente sensible a cierto tipo de intervenciones públicas. En sociedades con historias y procesos tan diversos, donde ha habido tantas migraciones y guerras, donde se han afirmado tantas religiones y creencias, tabúes y manías, las diversidades culturales, también producen intereses diversos, que en un análisis previo a una intervención de las autoridades se tendrían que considerar con toda seriedad.

Conclusión

Partiendo del supuesto que no se va a prescindir de la división del trabajo, antes al contrario se seguirá incrementando en la medida en que surjan nuevas especialidades y nuevas tareas, se tiene que aceptar que vivimos, y viviremos cada vez más, en una sociedad donde múltiples intereses se oponen objetivamente unos a otros. La sociedad es como un campo de fuerzas donde miles de vectores se cruzan en todas las direcciones, indicando acciones y reacciones, estímulos positivos y negativos, ofertas y demandas de los agentes sociales, individuales o agrupados por tareas, funciones, intereses materiales e intereses culturales. En los análisis sociales o sociológicos previos al diseño y formación de políticas públicas, y con más razón de políticas sociales que contienen, por su naturaleza, fuertes elementos de redistribución se debe partir del convencimiento de que nuestras sociedades, nacionales, regionales o urbanas son así.

El caso de los aduaneros europeos

En 1993, al entrar en vigor las disposiciones arancelarias del mercado único en la Unión Europea, se suprimieron todos los procedimientos administrativos para controlar el tránsito de personas y mercancías por las fronteras comunes a los países de la Unión. Adicionalmente se suspendió la obligación de presentar, al cruzar la frontera, el pasaporte o cualquier otro documento nacional de identidad a los ciudadanos de la Unión, cuyos países fueron signatarios del tratado de Schengen (Luxemburgo). El tráfico entre España y Francia o entre Francia y Alemania se convirtió en lo mismo que el tráfico local entre dos provincias franceses o españolas o dos lander alemanes.

¿Puede uno pensar en una medida que mereciera mayor aclamación popular? Todo el mundo estaba satisfecho con la medida: los transportistas, porque no tenían que esperar horas enteras en las aduanas para cumplir los procedimientos burocráticos de control del tráfico de mercancías; los turistas, porque no tenían ni siquiera que pensar en llevar el pasaporte a sus vacaciones; los hombres de negocios, por que ahorrraban un tiempo precioso al cruzar tantas fronteras (también se alegraron los traficantes de drogas...). Y el ciudadano en general, que siempre resiente los controles y las barreras burocráticas. Todo el mundo estaba satisfecho y aprobaba la medida.... Todos menos un grupo que resultaba perjudicado con la medida: los aduaneros.

Obviamente, la supresión de los trámites en las aduanas trajo consigo la redundancia y el eventual excedente de miles de empleados de las aduanas de toda Europa. Este grupo organizó manifestaciones en Bruselas, ante la Comisión Europea, y en las capitales de las naciones afectadas. Tuvieron que protestar y presionar a las autoridades para conseguir compensaciones por el perjuicio que esa medida tan aplaudida por todos les causó a ellos. Afortunadamente, las ganancias que, según las estimaciones de los gobiernos, se podían obtener de las medidas liberalizadoras eran tan grandes, que se juzgó viable ofrecer una buena compensación a los aduaneros, en forma de jubilaciones anticipadas, transferencias a otros puestos de la administración, subsidios para el reciclaje laboral. Al final de cuentas todos los ciudadanos salieron ganando de la medida de supresión de las aduanas.

3. La lógica de la acción colectiva⁴

La unión hace la fuerza.... de los pocos

En Sylvania hay cinco compañías de teléfonos que se reparten el mercado amigablemente y cobran a los usuarios (estimados en unos 70 millones de personas) unas tarifas más elevadas que las vigentes en los países vecinos. El gobierno propone una medida, que debe discutirse en el Parlamento, para rebajar en un 10 por ciento las tarifas telefónicas. Los beneficiados serán todos los usuarios, hogares y empresas, que reducirán sus gastos de teléfono. Las perjudicadas serán las compañías telefónicas que verán reducidos sus ingresos. Unos y otros tratarán por los medios a su alcance de influir sobre los legisladores, unos para que efectivamente se reduzcan las tarifas, otros para que se mantengan igual. Es de esperar que unos y otros emprendan acciones colectivas para lograr sus fines. Ambos tratarán de convencer a los legisladores y al público en general de que sus intereses particulares coinciden con los intereses de la comunidad, más aún, que su interés particular es lo mismo que el interés general. Algo así como decía aquel gerente; “lo que es bueno para la General Motors es bueno para los Estados Unidos”

¿Quién es más probable que gane en esta contienda? ¿Los usuarios del teléfono o las compañías telefónicas? Los resultados puede ser la reducción o el mantenimiento de las tarifas, o un compromiso entre las dos posiciones. En general, siguiendo las reglas de la acción colectiva, se puede conjeturar que ganarán las compañías telefónicas. ¿Por qué? Porque son menos, se conocen, tienen mecanismos de coordinación, lo que está en juego es muy importante para ellas y los ingresos a ganar o perder son considerables. Además, es probable que se organicen bien y usen su poder para convencer a los legisladores. Los usuarios, en cambio, son muchos (70 millones) están dispersos y es difícil y costoso organizarlos (¿quién va a organizar a tanta gente?), se juega un 10 por ciento de su factura telefónica lo cual para ellos no es tan importante (el 0,1 o 0,2 por ciento de su ingreso mensual). En definitiva lo que pueden ganar no es suficiente para justificar la energía y el esfuerzo de una acción colectiva.

⁴ Esta sección toma el título del libro de Olson, M., 1971. “The logic of Collective Action, Public goods and the theory of groups”. Harvard University Press.

La organización y los grupos

“Toda organización presupone un interés que todos sus miembros comparten”(R. M. McIver⁵).

La división social del trabajo es compatible con la formación de grupos por parte de aquellos individuos que trabajan en esferas de acción similares. Por ejemplo, constituyen “esferas de acción similares” los que trabajan en las actividades de la salud privada o pública (médicos, propietarios de hospitales, enfermeras, trabajadores hospitalarios), y las “esferas de acción afines” de la farmacia, el transporte de enfermos, las compañías de seguros. Los pacientes son también parte esencial de estas esferas de acción, porque sus intereses (recobrar la salud, básicamente) están estrechamente unidos a los de los otros agentes que actúan en este ámbito; en definitiva dependen de ellos para lograr lo que desean. Los maestros, y los guardias de tráfico, en cambio, no estarían en este campo de intereses.⁶

Las entidades que crean los miembros de una esfera de intereses en cuanto tales, es decir, con base en el hecho de que tienen intereses comunes o estrechamente vinculados, suelen formarse para defender y promover sus intereses en la sociedad. Lo cual supone que, por si solos, los intereses individuales no se promueven y que pueden sufrir la competencia de otros individuos que promueven y defienden activamente los suyos. Esto sucede normalmente en democracias imperfectas. Porque en una democracia perfecta, que no existe, las autoridades elegidas por los ciudadanos tendrían que velar por los intereses espirituales y materiales de todos y cada uno de los ciudadanos. En ellas éstos no necesitarían organizarse para promover y defender sus intereses de cualquier naturaleza que fueran.

Se puede suponer que todas las organizaciones y grupos que son miembros de una sociedad políticamente organizada tienen de alguna manera entre sus objetivos esenciales el defender los intereses de sus miembros cualesquiera que estos sean. Esto genera una variedad de grupos de intereses, porque los grupos se especifican por el tipo de intereses que defienden, que como se ha señalado son muchos y diversos, más que por los medios que emplean para defenderlos. En este trabajo no supondrá que los grupos relevantes para el análisis de la formación de políticas sociales son aquéllos formados con el propósito de defender y promover los intereses principalmente materiales de sus miembros. Aunque no se deben dejar de lado los grupos formados con otros propósitos, como rendir culto a la divinidad, fomentar el uso de una lengua determinada o cultivar la poesía. Muchas veces, en contextos o circunstancias determinados, éstos pueden convertirse en grupos de intereses relevantes para el

⁵ R. M. MacIver. 1958. “Interest”. *Encyclopedia of the Social Sciences*, VII, New York, MacMilan, p. 147.

⁶ También se pueden unir los médicos y los maestros para pedir mayores salarios. Pero cuanto menos similares sean los campos de intereses, más generales serán los intereses que la unidad de esos grupos promueve. Sólo intereses muy generales, como la libertad y la democracia, pueden unificar en una acción colectiva a todos los ciudadanos de un país.

análisis, si sus objetivos y fines se vieran amenazados por una intervención de las autoridades.

La coherencia y la efectividad de los grupos pequeños

Para entender y analizar mejor las acciones colectivas de los grupos de intereses en la sociedad es necesario conocer algunas teorías sobre la eficacia de la acción colectiva de los diversos grupos que se organizan para promover y defender sus intereses. Mancur Olson ha sido un pionero en esta materia con su exposición de la “lógica de la acción colectiva”. Citaremos algunos pasajes.

“La observación y la experiencia, así como la teoría muestran que es mayor la efectividad de grupos relativamente pequeños –los grupos “privilegiados” y los “intermedios”⁷ El profesor John James encontró que en una variedad de instituciones, públicas y privadas, nacionales y locales, los grupos y subgrupos “para emprender acciones” tienden a ser más pequeños que los que no emprenden acción alguna y son más bien deliberativos” Hay tres factores diferentes pero acumulativos que impiden a los grupos grandes promover sus propios intereses. Primero, cuanto mayor es el grupo, menor es la fracción del beneficio total que recibe una persona que actúe en beneficio del grupo, y menos adecuada la retribución de cualquier acción orientada al grupo, y más lejos está el grupo de conseguir una provisión óptima del bien colectivo⁸, aunque obtenga parte de él. Segundo, suponiendo que, cuanto mayor sea el grupo, menor será la porción del beneficio total que vaya a cada individuo, o a cualquier (absolutamente) subconjunto de miembros del grupo, menor será la probabilidad de que este subconjunto, y mucho menos un individuo aislado, ganen lo suficiente del logro del bien colectivo como para cargar con la provisión ni de una pequeña parte del mismo; en otras palabras, cuanto mayor sea el grupo, menor será la probabilidad de una interacción oligopolística que pueda ayudar a obtener el bien. Tercero, cuando mayor sea el número de miembros de un grupo, mayor serán los costos de organización del grupo y por lo tanto mayor la barrera que habrá que franquear antes de que se lleve a cabo una acción colectiva. Por estas razones, cuanto mayores sean los grupos, mayor será la deficiencia en la provisión del bien colectivo, mientras que grupos muy grandes no se proveerán ni

⁷ Los grupos “privilegiados” serían aquellos en los que cada uno de sus miembros o algunos de ellos tienen incentivos para que se provea el bien común, aunque tenga que cargar con el todo el costo de la provisión. En los grupos “intermedios” no se dan estas condiciones, pero no tiene tantos miembros como para que no se note si cualquiera de los miembros no contribuye a la provisión del bien colectivo. En este grupo no se obtendrá nunca un bien colectivo sin alguna coordinación y organización.

⁸ Aquí se refiere Olson a cualquier ventaja, beneficio o ganancia que se pueda obtener para el grupo por medio de una determinada acción colectiva: un aumento de salarios, una protección especial, un beneficio fiscal, obras públicas determinadas, etc.

siquiera de niveles mínimos del bien colectivo, a no ser que exista a una coerción o incentivos externos alternativos.⁹

La deficiencia principal de los grandes grupos suele emanar, de nuevo, del problema del polizón. Porque en los grandes grupos la tentación para beneficiarse de la acción colectiva sin aportar nada personalmente es tan grande que muchos miembros del grupo caen en ella. Con lo cual la provisión del bien colectivo queda muy por debajo de lo que podría alcanzarse y de lo que sería óptimo para el grupo. La evasión de impuestos en algunas sociedades menos desarrolladas, que imposibilita la provisión de un adecuado nivel de bienes públicos (seguridad, transporte, iluminación, limpieza) es un ejemplo de ello; la falta de movilización para la defensa de los intereses generales, la abstención en las votaciones, sería otro. ¿Quién no ha experimentado lo difícil que resulta tomar decisiones, o simplemente aprobar un escrito determinado en una asamblea abierta de estudiantes? Por eso los parlamentos funcionan por medio de comisiones, es decir pequeños grupos, que estudian, discuten y negocian las conclusiones que se someten a la aprobación del pleno.¹⁰

El argumento de Olson, sin embargo, no se basa en la dificultad de llegar a un consenso entre todos los miembros de un grupo amplio, como sucede en una asamblea de estudiantes. Aun suponiendo que se logra un consenso entre todos los miembros en que hay que actuar para conseguir el bien colectivo, la falta de motivación para la acción y los estímulos para la inacción pueden ser determinantes, a pesar de que se acepte la conveniencia y aun la necesidad del bien colectivo.¹¹

Incentivos sociales y comportamiento racional

Aquí no se habla solo de incentivos económicos y materiales, aunque son muy importantes y de suma relevancia para el análisis de la sociedad con vista a la ejecución de políticas públicas. Los incentivos sociales, la fama, el reconocimiento público y los demás acicates que el yo social impone a las personas pueden inducirlos a participar en una acción colectiva. Alguien puede votar, por ejemplo, en un club recreativo por algo que no le favorece económicamente, como elevar el aporte mensual de los socios, pero que aumenta su prestigio –como persona adinerada- dentro de la comunidad y ensalza su posición en una jerarquía. ¿Cuántos presidentes de un club de fútbol pierden dinero para poder figurar ante la afición de la ciudad al frente del equipo? Aunque este tipo de acciones orientadas a un grupo no busca un bien colectivo sino un bien personal. Además las presiones y los incentivos sociales solo operan en grupos tan pequeños que los miembros pueden encontrarse cara a cara y ejercer un influjo directo e inmediato. En grupos más grandes donde este contacto y control no son posibles los incentivos tienen que ser de naturaleza objetiva, probablemente materiales y normalmente económicos.

⁹ *The logic...*, p. 48.

¹⁰ El poder de las “comisiones parlamentarias” puede llegar a ser tan fuerte en algunos sistemas políticos que los críticos les asignan más influencia que a las sesiones plenarias, que ciertamente son menos ineficientes.

¹¹ *The logic...* p. 59.

“Los grupos suficientemente pequeños para ser calificados como privilegiados e intermedios son doblemente afortunados, porque no sólo tienen incentivos económicos sino frecuentemente también tienen incentivos sociales que empujan a sus miembros a trabajar en el logro de bienes colectivos”¹²

Por el contrario, en los grupos “latentes”, según Olson:
“No se puede suponer que los incentivos sociales lleven a los individuos a lograr bienes colectivos”¹³

Lo cual no implica que en los grupos grandes los individuos sean siempre egoístas y sólo se muevan por sus intereses, implica únicamente que su comportamiento es racional, en el doble sentido –limitado, sin duda- de que la acción altruista individual no puede conseguir el bien colectivo para el grupo (una sola persona no puede evitar que se inunde un pueblo), y más aun, si se han organizado en un grupo para defender determinados intereses, cualquier propuesta de acción colectiva de ese grupo que no promueve sus intereses no les motiva a la acción. Como miembros de otros grupos podrán atender a otras empresas colectivas, pero en cuanto miembros de un sindicato solo las actividades sindicales les motivarán a la acción. No veremos nunca a los miembros de un sindicato actuando colectivamente para proteger el medio ambiente¹⁴, por ejemplo.

La visión filosófica de los grupos de presión

La sociedad de la división del trabajo está compuesta por una multitud de grupos de intereses que se organizan dentro –y entre- los campos de intereses diversos que constituyen la sociedad. Estos grupos de intereses se manifiestan por medio de las presiones, de diversas naturaleza, que realizan sobre los poderes públicos y sociales no gubernamentales para que contribuyan a configurar una realidad que les favorezca. Son en este sentido grupos de presión. El análisis previo para intervenir en la sociedad tiene que tener en cuenta estos grupos de presión como actores principales en las acciones y reacciones que se producen en la sociedad.

La existencia de grupos de presión en la sociedad tiene sus defensores y sus críticos. Los defensores resaltan que todas las personas tienen el derecho de organizarse para fomentar y proteger sus intereses particulares y conseguir los bienes colectivos del grupo, siempre que no vayan en detrimento de los intereses generales (por eso la ley condena la conspiración y organización para robar bancos, traficar con drogas y cometer asesinatos). Cuando los ciudadanos se organizan en grupos de presión, éstos se compensan entre sí y se controlan unos a otros, produciendo un equilibrio de intereses y de poderes. Para que exista este equilibrio, sin embargo, es necesario que ningún grupo tenga un poder tan grande que imponga a las agrupaciones restantes y a

¹² *The logic....*, p. 63.

¹³ *The logic....*, p. 62

¹⁴ Aunque habrá sindicalistas que serán a la vez miembros de asociaciones para la preservación del medio ambiente.

los ciudadanos no organizados la consecución de sus propios intereses, como si fueran los intereses generales de la sociedad. Esto es precisamente lo que los críticos resaltan: que en la sociedad moderna no hay intereses compensados ni equilibrio de poder social, antes bien que las grandes empresas forman grupos de presión y cabildeo, cuya fuerza les permite oponerse con éxito a los poderes del estado y otras administraciones públicas. La crítica, sin embargo, no es formalmente contra la existencia de grupos de presión, sino contra la manera histórica concreta de su estructuración.

La existencia de grupos de presión, sin embargo, puede ser una buena influencia en la sociedad si los ciudadanos organizados como grupos latentes, se convierten en grupos grandes operativos capaces de contrapesar a los grupos más pequeños y más eficientes que forman los grandes oligopolios económicos y a las instituciones del Estado (asociaciones de consumidores y usuarios en todas sus ramas). Las nuevas tecnologías de la comunicación han facilitado una reducción muy significativa de los costos de contacto, información, organización y movilización. El Internet ha cambiado la ecuación de costos de las acciones colectivas.

Existe toda una tradición de filosofía social que defiende la necesidad de los cuerpos intermedios entre los ciudadanos individuales y las autoridades del estado, por medio de los cuales aquéllos ejercen libremente iniciativas sociales sin la intervención del Estado. El corporativismo cristiano expuesto en la encíclica de Pío XI “Quadragesimo Anno” es un ejemplo.¹⁵ El pluralismo, de la filosofía social norteamericana, entendido como pluralismo de las organizaciones que encuadran libremente a los ciudadanos sin la influencia y el poder coercitivo del estado sigue la misma línea. En nuestros días el movimiento de ONG responde a la misma tradición, aunque de su definición se excluyen los grupos formados por empresas. Por lo demás la democracia exige una participación constante de los ciudadanos en los procesos políticos, económicos y sociales y esto no es posible sin organizaciones eficaces diseñadas para dialogar y negociar con las autoridades y los poderes económicos.¹⁶

Problema: El subsidio del azúcar en los Estados Unidos

En los Estados Unidos existe un subsidio a los productores de azúcar para fomentar los cultivos de caña en zonas económicamente deprimidas del país. Este subsidio lo pagan los consumidores, añadiendo aproximadamente cinco centavos al precio de una libra de azúcar. La estructura del mercado del azúcar es estrictamente oligopolista. Existen unas siete grandes empresas que refinan y distribuyen la mayor parte del azúcar en el país.

¹⁵ El fascismo italiano de Mussolini robó el nombre de corporativismo y lo desprestigió definitivamente.

¹⁶ Mientras condenamos los abusos de ciertos grupos de presión y de la situación que crean en algunos países no podemos menos de sumarnos a los que ven esta muestra de asociación como positiva.

Supongamos ahora que un presidente decide reducir la protección otorgada al azúcar – cosa que ya ha pasado más de una vez- y eliminar el subsidio que se paga a los productores.

Aquí entran en juego los intereses de, por lo menos, dos partes. Aunque también se verían afectados por la medida los productores de azúcar extranjeros. Pero fijémonos en primer lugar en los productores de azúcar y los consumidores nacionales.

¿Qué acción colectiva es probable que lleve a cabo cada uno de ellos?

Describe con el mayor detalle posible lo que se supone que harán los productores y los consumidores.

¿Qué incentivos, qué costos, qué facilidades tendrán unos y otros?

¿Quién cree que ganará la contienda? ¿Por qué?

¿Qué papel pueden desempeñar en este proceso los productores extranjeros?

4. El gobierno como agente equilibrador de intereses diversos y contrapuestos

La suficiencia de Adam Smith

“En casi todas las demás razas de animales cada individuo, cuando ha llegado a la madurez, es enteramente independiente y en su estado natural no tiene necesidad de recibir ayuda de ninguna criatura viviente. Pero el hombre tiene una persistente necesidad de la ayuda de sus semejantes, y es en vano que la espere solamente de la benevolencia de ellos. Es más probable que salga adelante si consigue interesar el egoísmo¹⁷ de los otros en su favor, y mostrarles que es en su propio beneficio hacer por él lo que requiere de ellos. Quienquiera que ofrece a otro un trato de algún tipo, le propone hacer esto. Dame lo que deseo y tendrás lo que tu desees, es el significado de cualquiera de estas ofertas; y de esta manera obtenemos unos de otros la mayor parte de los buenos oficios que necesitamos. Nosotros no esperamos nuestra comida de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero, sino de su atención a sus propios intereses. Apelamos no a su humanismo, sino a su propia estima, y nunca les hablamos de nuestras necesidades sino de sus ventajas. Nadie, excepto un mendigo, prefiere depender siempre de la benevolencia de sus conciudadanos. E incluso los mendigos no dependen de ella enteramente. La caridad de las personas bien dispuestas, efectivamente, les provee del fondo para la subsistencia. Pero la mayor parte de sus deseos se satisfacen de la misma manera que los de otras personas, por medio de tratos, cambios y compras.

¹⁷ A. Smith no emplea una palabra tan fuerte, él emplea self-love, que podría traducirse por auto estima. Usando una palabra más fuerte, aunque no se hace justicia al autor, se esclarece mucho el texto para el lector en español.

... así como por medio de tratos, cambios y compras obtenemos unos de otros la mayor parte de esos buenos oficios mutuos de los que tenemos necesidad, así es que la misma disposición al trueque la que originalmente ha dado origen a la división del trabajo”¹⁸

Vamos a concentrarnos en los intereses materiales, entendidos ampliamente, que normalmente son los más relevantes para el análisis y el diseño de las políticas sociales. Como ya se ha señalado, existen otros intereses de orden cultural o espiritual que también mueven a las personas, a la acción y a la reacción. Estos intereses debieran tenerse en cuenta en el análisis, porque pueden afectar los resultados y el impacto de cualquier política. Sin embargo, es más difícil su integración formal en un análisis de la sociedad que adopta decisiones sobre la disposición y el uso de los recursos materiales.

El mercado lugar de encuentro de los diversos intereses

Los intereses diversos de los individuos y de los grupos confluyen normalmente en el mercado. Las transacciones del mercado consisten precisamente en intercambiar, compensar y equilibrar intereses. El carnicero, el panadero o el cervecero, todos desean vender los excedentes que han producido o adquirido para su propio consumo. Les interesa venderlos a un precio que compense su trabajo y expectativas de lucro. Los consumidores que compran esos productos desean adquirirlos, porque no los poseen y los necesitan para satisfacer sus necesidades o caprichos.

Si el mercado fuera perfecto, si hubiera mercado para cada uno de los bienes y servicios que unos quieren vender y otros desean adquirir, si todos los participantes tuvieran la misma información y una información correcta sobre precios y cualidades de los bienes y servicios, si hubiera competencia entre vendedores de manera que los bienes se vendieran a lo que realmente cuesta producirlos y llevarlos al mercado, la sociedad sería una especie de paraíso, donde los recursos materiales estarían distribuidos de la mejor manera posible y nadie podría mejorar su condición sin empeorar la de otros.¹⁹ En los modelos teóricos que analizan esta situación los consumidores maximizan su utilidad, o satisfacción en el consumo de bienes y servicios, las empresas –y los vendedores individuales- maximizan sus ganancias. Además, los factores de producción reciben el valor de lo que han aportado a la producción (su producto marginal) y nadie parece tener motivos para estar insatisfecho. En este modelo teórico los intereses de todos están maravillosamente adaptados y complementados unos con otros, amén de equilibrados y compensados. De existir en la realidad, sería un caso raro de armonía preestablecida.

Desgraciadamente para la belleza y el orden del universo material, los mercados no funcionan así en la realidad, no equilibran ni armonizan los intereses de todos. Los

¹⁸ A. Smith, 1776. The Wealth of Nations, Book 1, ch. 2, “Of the principle which gives occasion to the division of labour”

¹⁹ Es el criterio de Wilfredo Pareto para optimizar la asignación de recursos en una economía de competencia perfecta.

mercados son imperfectos y tienen muchas ineficiencias. En primer lugar, hay bienes y servicios que no se compran y venden en los mercados. Además, existen enormes asimetrías de información sobre las prestaciones de los productos, la calidad y el costo real de los mismos. Y en general pesan mucho las condiciones iniciales, las posiciones y el poder (de negociación, de resistencia, de hacer alianzas) con los que cada participante entra en el mercado sobre los beneficios que obtienen los participantes en las transacciones del mercado. El mercado sin la tutela y el control de la sociedad, que se ejerce generalmente a través de un gobierno legítimamente constituido, produciría un desequilibrio de intereses, beneficiando a unos a expensas de otros. Dominaría no la competencia, entendida como un sistema de controles y contrapesos, sino que imperaría la ley del más fuerte. El resultado sería la existencia de muchos participantes insatisfechos que buscarían compensar los resultados del mercado de otras manera, incluso ilegales.

El mercado y los grupos de presión

Los grupos de presión ejercen una buena parte de su actividad como participantes dinámicos en el mercado. El mercado es la primera línea de defensa de sus intereses, donde se decide el éxito y la supervivencia de las empresas comerciales y productivas. Muchos –la mayoría quizá- de los grupos de intereses se organizan para participar directamente en el mercado. El análisis anterior sobre la eficiencia comparativa de los grupos pequeños en acciones colectivas tiene su aplicación en el mercado, como ya hemos visto en los ejemplos de la sección anterior. Las empresas tienen muchas más posibilidades e incentivos para organizarse y llevar a cabo con éxito acciones colectivas que los consumidores, quienes forman a lo más, grupos “latentes” de muy difícil movilización. La movilización es estimulada a veces por la competencia entre los vendedores, que ofrecen más opciones a los compradores, pero en general la diferencia con las empresas es muy notable.

La razón de ser de la organización de grupos de empresas con intereses comunes se debe a que el mercado en que actúan no tiene una estructura de competencia perfecta, con muchas pequeñas empresas que venden un producto homogéneo a un precio que ninguna puede cambiar. Si existiera este mercado, las empresas no tendrían por que organizarse, a no ser para defenderse contra otros mercados semejantes (o para romper la estructura prevaleciente). Pero los mercados reales, sobre todo de los productos más modernos y valiosos, exigen productos diferenciados y grandes inversiones iniciales, - lo que hace selectiva su entrada en ellos-, ventajas tecnológicas, economías de escala, y otras condiciones que solo permiten la supervivencia de unas pocas empresas, en lo que se llama una estructura de mercado oligopólico. En esta estructura de mercado, a diferencia de la competencia perfecta donde los grupos de intereses serían “latentes”, existen las condiciones para la formación de grupo pequeños “privilegiados” para llevar a cabo con éxito una acción colectiva.

En una estructura de mercados oligopólicos no tutelados ni regulados, las empresas tendrían la posibilidad y los incentivos para constituir formidables grupos de interés y de presión que llevarían la explotación del consumidor, y de otras empresas auxiliares

y proveedoras, a los límites de la explotación. Los grupos de presión de mayor fuerza dominarían el mercado con perjuicio evidente del bien común general, o del interés general, si se prefiere la expresión. Situaciones de esta naturaleza son las que tratan de impedir medidas del gobierno tales como las leyes para la defensa de los consumidores, la defensa de la competencia, la prohibición de asociaciones para fijar los precios y algún tipo de fusiones y adquisiciones, como son en los Estados Unidos las leyes antimonopólicas.

El papel regulador del Estado

No se trata aquí de entrar en la polémica, de naturaleza estrictamente política, de si el Estado debe suplantar al mercado, cosa que sólo los comunistas han defendido, o el mercado debe ser absolutamente libre, lo que solo algunos extremistas propugnan. El Estado y los mercados se deben complementar en relaciones constructivas. El mercado es un instrumento valioso, -como la división de trabajo que está estrechamente conectada con él-, que los hombres han inventado para fomentar el progreso de la humanidad. Es un mecanismo que no sirve para todo, como todos los instrumentos (tiene limitaciones). No sirve, por ejemplo, para producir y distribuir bienes públicos de consumo no excluyente cuyo costo de producción y precio no se puede cobrar a cada consumidor. No sirve para redistribuir la renta, como vamos a ver, si una sociedad decide hacer tal cosa. Y sobre todo no sirve para hacer cumplir los contratos que se cierran en él. El mercado requiere para eso la ayuda del Estado, de una autoridad con poder de coerción social, para funcionar bien. Necesita un entorno legal, un entorno “civilizador”, que estipule qué cosas prescribe la sociedad que se pueden comprar y vender legalmente.

Además del marco legal externo necesario para que los contratos tengan fuerza, el Estado tiene la facultad de intervenir en los mercados creando un marco legal interno para evitar abusos y perjuicios a alguno de los participantes. Esto se suele hacer por medio de la regulación. La regulación toma muchas formas: exigiendo a los productos y a los servicios que se ajusten a estándares de calidad, seguridad, salud, protección al medio ambiente y a la naturaleza, atención especial a los minusválidos, lucha contra la discriminación o contra el trabajo infantil. Son regulaciones que de alguna manera interfieren con las fuerzas libres del mercado y que limitan las posibilidades de ganancia de las empresas, porque generalmente inciden en sus costos de producción y venta.

La regulación propicia que las empresas se agrupen para reducir las pérdidas que las medidas del gobierno les imponen. El cabildeo, la actividad para el logro de este bien colectivo particular que sería reducir los costos de una determinada regulación para las empresas, sobre todo evitando la regulación, es ocupación principal de los grupos de presión. Estos grupos están siempre activos y vigilantes, escrutando las iniciativas, discusiones y propuesta de los legisladores por si éstos aprueban alguna legislación que les pueda perjudicar. En los Estados Unidos, donde esta actividad es legal y está muy bien organizada, se han contado varios miles de oficinas en Washington, D.C. que se dedican a defender ante el gobierno de la nación los intereses de sus clientes.

Aquí, y en todas partes, en los análisis previos a la introducción de cambios en la legislación hay que tener en cuenta la presencia vigilante de estos grupos de presión en los mercados y en las aulas del poder político.

Los grupos de presión y el gobierno

Obviamente se está hablando del cabildeo como una actividad legítima, que parte del supuesto de que el gobierno puede en algunos casos atentar, por ignorancia, negligencia o mala intención contra los intereses legítimos de los particulares. Es un mecanismo de defensa de los intereses privados ante la omnipotencia del Estado. Si se asumiera que el gobierno nunca se equivoca, como ocurre en los regímenes totalitarios, este tipo de acción colectiva no sería legal. Sin embargo, aunque los objetivos de la acción colectiva en sí sean legales, los medios pudieran no serlo. En este caso el cabildeo legal cruzaría la fina línea que le separa de la corrupción.

Las posibilidades de acción de los grupos de presión, los límites legales del cabildeo, son diferentes en los distintos países. En los Estados Unidos, por ejemplo, las contribuciones de las empresas a los partidos son perfectamente legales, siempre que se inscriban en un registro creado a tal efecto y se hagan públicas. En cambio, en la mayoría de los países estos aportes son ilegales. Muchas veces, sin embargo, se disfrazan como servicios, que empresas más o menos fantasmas y dependientes de los partidos, prestan a entidades privadas. En España se hizo famoso el caso de FILESA, una empresa fantasma creada por el PSOE, que supuestamente producía informes técnicos –que nadie nunca vio– para los grandes bancos a precios elevados. Era una manera de canalizar las contribuciones del sector privado a la financiación de ese partido. A cambio de estas contribuciones, las empresas esperaban favores y una atención especial de los gobernantes a sus intereses.

La sociedad caza-rentas²⁰

Otras intervenciones del Estado y de otras administraciones públicas en el mercado generan rentas, de las que los ciudadanos tratan de beneficiarse. La política comercial de los gobiernos, de establecimientos de aranceles y cuotas, para favorecer a los productores nacionales genera rentas, o beneficios adicionales, para los productores nacionales y los importadores. Esas rentas en definitiva las financian los consumidores que pagan precios más altos por los productos protegidos. Las empresas –o productores individuales– siempre están solicitando a las autoridades protección contra la competencia extranjera, tratando de que se aumenten los aranceles

²⁰ Hay una amplia literatura sobre este tema, relacionada especialmente con la política comercial. Un trabajo pionero fue el de Kruger, A., 1974. “The political economy of the rent-seeking society” *American Economic Review*, 65, pp. 291-303. Le siguieron otros: Bhagwati, J., 1983. “Directly Unproductive Profit-Seeking Activities” en J. Bhagwati and T.N. Srinivasan. *Lectures on International Trade*. MIT Press, Cambridge Mass., pp. 313-334. Becker, G., 1983. “A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence”. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. XCVIII, pp. 371-400. Rodrik, D., 1993. “The Positive Economics of Policy Reform” *The American Economic Review*, 83, pp. 356-361.

y derechos, o procurando que no se rebajen o se eliminen. Las políticas comerciales que en definitiva adoptan los gobiernos suelen ser el resultado de una puja de intereses contrapuestos, por una parte de los importadores y productores nacionales que ganan de la protección, y de los consumidores y exportadores por otro que pierden con ella.

Las administraciones públicas entran en el mercado como compradores de muchos productos (edificios, muebles de oficina, papel, computadoras, vehículos, uniformes, armas) que utilizan en su propio funcionamiento. Son probablemente los mejores clientes de muchas empresas, y los clientes más anhelados por todas (aunque luego se quejan de que pagan mal). La búsqueda de contratos oficiales para suministrar a las administraciones públicas es otro objetivo importante de los grupos de presión que actúan en el mercado. Se puede suponer que al conocer cualquier política de las administraciones públicas que implique adquisición de bienes materiales las empresas proveedoras tendrán un interés especial y se movilizarán para conseguir contratos.

Las obras públicas, que llevan a cabo los gobiernos, en gran número y con gran costo, son también objeto de las actividades de los grupos de presión –y de los intereses particulares. Estos no sólo se movilizan para conseguir los contratos, sino también para beneficiarse de las economías externas que muchas de estas obras generan, como la construcción de una carretera o de un ferrocarril, que revalúa todas las tierras circundantes, así como la construcción de una represa destruye el valor de las tierras que inundan las aguas. Conocer de antemano el trazado de una carretera puede convertirse en una fuente importante de enriquecimiento. El conocimiento privilegiado que suelen tener las autoridades de las intenciones, propias y ajenas, para realizar ciertos cambios que afectan el valor económico de propiedades, activos financieros o mercados, es un bien muy codiciado por los grupos de intereses. En conclusión se puede aseverar que la actividad multifacética de las autoridades públicas interfiere, para bien o para mal, en muchos aspectos con los intereses de personas y de grupos, los cuales están atentos para actuar, aunque de manera diversa y con distintas posibilidades de éxito para evitar perjuicios u obtener beneficios.

El interés general y los intereses particulares

Además del cabildeo político para conseguir la atención de los gobernantes, los grupos de interés también actúan para influir en la opinión pública y convencerla de que lo que es bueno o malo, para sus intereses de empresa o de sector es también bueno, o malo, para la sociedad en su conjunto. No siempre se argumenta de una manera tan evidente, pero por muy complicados y retorcidos que sean y los mensajes que los grupos de interés presentan al público, siempre tienden a lo mismo: a identificar, o que los demás identifiquen los intereses particulares de los grupos de presión con los intereses generales de la sociedad. Esta es la manera básica como trabajan las relaciones públicas y los grupos de presión. Incluso las empresas del tabaco tratan de convencer a los ciudadanos que prohibir el tabaco es malo para ellos, es decir, es perjudicial para la sociedad.

Una variante del método general es convencer a los ciudadanos de que los fines que las autoridades desean conseguir con una determinada medida no se pueden alcanzar con ella, porque llevaría más bien a objetivos directamente opuestos. Un ejemplo de esta argumentación es la que hace en los Estados Unidos, la National Rifle Association cuando afirma que con la prohibición de las armas de fuego no habría en el país más seguridad sino menos seguridad, porque las familias quedarían indefensas a merced de quienes, desafiando a la ley, no se desarmarían. No podemos terminar esta sección sin reconocer que en circunstancias concretas puede resultar difícil determinar qué cosas son de interés general y cuáles son puramente de interés particular. Para eso está la prudencia de los gobernantes.

Un caso de conflicto de intereses: La retransmisión de partidos de fútbol en España

En España en 1998 tuvo lugar un interesante debate público que ponía en juego la distinción entre el interés privado y el interés público. El gobierno del Partido Popular decidió que los partidos de fútbol de cuartos de final y semifinales de la Copa del Rey se retransmitieran en directo y gratuitamente por la televisión pública. Televisión Española (T.E.) (que en realidad compite con ventaja con las cadenas de televisión comerciales). La final se retransmitía tradicionalmente por T.E. El argumento que dio el gobierno fue que esos partidos eran de interés general.

La medida perjudicaba notablemente a una televisión comercial de pago (Canal Plus) que ya habían contratado con la Federación Española de Fútbol (FEF) la retransmisión de esos partidos, por los que la FEF y los clubes que llegaran a esa fase recibirían una importante cantidad de dinero que se contaba por millones de dólares.

Aquí el gobierno intervino en nombre de un supuesto interés general (según aquello de “panem et circenses”) perjudicando a los intereses particulares de la cadena privada que habían comprado la exclusiva, a los de la FEF y posiblemente a los de los clubes que tuvieran el mérito o la suerte de entrar en esa fase de la copa (que sin duda recibirían muchos menos dinero de la televisión oficial).

El público televidente prefería naturalmente que los partidos los transmitiera la T.E. menos los abonados a Canal Plus que habían pagado para tener el privilegio de ver estos partidos exclusivos.

¿Qué comentarios le merece este caso?

¿Cómo resolvería usted este conflicto?

5. Política redistributiva y política social

El pacto social

“Siendo los hombres, como se ha dicho, todos libres por naturaleza, iguales e independientes, nadie puede ser sacado de este estado y sometido al poder político de

otro sin su propio consentimiento, lo que se consigue poniéndose de acuerdo con otros hombres para juntarse y unirse en una comunidad para llevar una vida cómoda, segura y pacífica, los unos entre los otros, en un disfrute seguro de sus propiedades y con mayor seguridad contra los que son enemigos de ella.... Cualquiera que, por lo tanto, del estado de la naturaleza se une en una comunidad, debe entenderse que cede a la mayoría de la comunidad todo el poder necesario para los fines por los cuales se une en sociedad.... Y así lo que comienza, y de hecho constituye una sociedad política no es nada más que el consentimiento de un número de personas libres capaz de formar una mayoría a unirse e incorporarse a una tal sociedad. Y esto es lo único que dio y puede dar origen a cualquier gobierno legítimo en el mundo.”

John Locke. The Second Treatise on Civil Government, cap. VIII.

Las tres funciones económicas del Estado

La cuestión de las relaciones entre el mercado y el Estado está resuelta en el ámbito teórico desde los tiempos de John Stuart Mill²¹, quien argumentaba que “en ciertos tiempos y en ciertos lugares hay cosas que si no las hace el Estado, no las hará nadie, no porque no haya quien tenga dinero para ello, sino porque no tendrá motivación para hacerlo”.

Todas aquellas cosas cuya producción genera beneficios sociales mayores que los beneficios privados no se harán, o no se harán en suficiente cantidad, si se dejan a la iniciativa privada. Si queremos puertos y aeropuertos, carreteras, control del tráfico, salud pública y salubridad ambiental, educación pública, ley, orden, respeto de los contratos y cosas por el estilo, tenemos que implicar al Estado en la producción de todos los bienes que tienen, en mayor o menor medida, las características de bienes públicos.

Esta es una función económica de producir bienes públicos que se atribuye generalmente al Estado y que justifica su intervención en la economía, demandando y disponiendo de recursos productivos en competencia con las empresas e individuos privados. Es una manera de compensar las ineficiencias o más bien las ausencias de mercados. Esta disposición de los recursos productivos de la sociedad, sin embargo, aunque en principio esté justificada, no se hace en casos particulares sin un cierto conflicto entre intereses diversos. Sucede que el Estado, es quien decide qué bienes públicos, cuántos, de qué forma y para quién se van a producir estos bienes, y eso, naturalmente, siempre está abierto a la diversidad de opiniones y al enfrentamiento de intereses. Teóricamente, el mismo proceso político democrático, a través de la representación de intereses en el parlamento y en las elecciones, se encarga de definir las grandes líneas de la respuesta a estas preguntas. En la práctica, el ejercicio de esta función tan importante del Estado está sometido al conjunto de las fuerzas que actúan en el proceso democrático de la dirección y el gobierno del país.

²¹ John Stuart Mill, 1848. *Principles of Political Economy*.

En la sección anterior se mencionó la función del Estado como regulador de mercados imperfectos²². En esta sección a su función como productor de bienes públicos. En el desempeño de ambos puede haber conflictos de intereses entre el Estado y los particulares, los individuos y las empresas. Queda mencionar una tercera función económica que generalmente se reconoce al Estado moderno que es la de redistribuir el ingreso, y que también se presta para generar conflictos de intereses.

La democracia como pacto social

La redistribución del ingreso, con vistas a crear mayor equidad, o reducir la desigualdad en la sociedad, además de ser una cuestión de sensibilidad ética y humanista, está estrechamente asociada con el establecimiento y el mantenimiento de la democracia. En un régimen verdaderamente democrático, no puede haber diferencias grandes en el destino de los derechos humanos. La redistribución es necesaria para dar sentido y contenido económico y material a la democracia. Es una manera de asegurar la igualdad de oportunidades que el régimen ofrece a todos. La democracia, se concibe como el resultado de un pacto social, que suscriben los ciudadanos entre sí para beneficio de todos y cada uno de ellos. Se hace este pacto, o realmente se acepta voluntariamente el régimen democrático, no porque en teoría sea mejor, sino porque se cree que es el que puede ofrecer más ventajas a cada uno de los individuos que se someten a él.

Para que todos los signatarios del pacto tengan incentivos materiales suficientes para cumplir lo pactado, para aceptar el juego democrático y obedecer al gobierno de la mayoría deben recibir de la sociedad todo lo necesario, un concepto relativo en el tiempo y el espacio, para su desarrollo personal y su felicidad espiritual y material. De otra manera, ¿qué sentido tendría aceptar el pacto social? La redistribución no es solamente lógica y razonable, sino que también es conveniente, porque la historia nos ha enseñado hasta la saciedad que en sociedades con grandes diferencias en los niveles materiales de vida, la democracia no funciona bien y resulta difícil de mantenerla. Quienes adoptan la democracia como forma de gobierno superior a otras alternativas, tienen que aceptar la redistribución como medio de lograrla.

Política redistributiva

El mercado distribuye y el Estado redistribuye, es decir, corrige los resultados que se derivan del juego de las fuerzas económicas. En la determinación de estos resultados tienen mucha influencia las posiciones iniciales de los participantes en los mercados, que pueden ser muy diferentes y conferir grandes ventajas a unos sobre otros. Esto hace que la distribución no sea óptima desde un punto de vista teórico que de valor a la equidad desde el más pragmático de los gobernantes y dirigentes que afirmen la igualdad de los derechos de todos los ciudadanos. La redistribución tiene que hacerse

²² Se supone que existe un consenso básico de que la actividad de los mercados, particularmente algunos mercados, como los de armas, bebidas alcohólicas, medicinas, alimentos, transporte público, juguetes, etc., por su especial naturaleza deben estar regulados para la protección de la sociedad.

al margen del mercado, *-preapter mercatum-*, y a veces en contra de él. Todo esto no se puede llevar a cabo, sin discusión, oposición y conflicto.

El instrumento básico y esencial de la redistribución es la política fiscal, entendida en sus dos vertientes de recaudación de impuestos y de gasto de los recursos recaudados. El Estado, a veces, cuando tiene patrimonio propio (derivado de la propiedad del petróleo, minerales, y otros recursos) distribuye de lo suyo, pero lo más común es que el Estado no tenga recursos propios (Véase el cuadro 1) y lo que gasta lo ha tenido que recaudar antes de los ciudadanos. La política fiscal no es más que un sistema que tienen las autoridades para canalizar los ingresos de unos ciudadanos a otros. Pero, si los ciudadanos recibieran de las administraciones públicas beneficios exactamente conmensurados con lo que contribuyen, no sería posible la redistribución. La redistribución exige –por cuestión de aritmética- que unos ciudadanos aporten a las arcas del Estado más de lo que reciben de ellas, y que otros reciben más de lo que contribuyen. De ahí proviene su naturaleza conflictiva. Siempre que se propone una medida redistributiva unos querrán pagar lo menos posible, otros recibir lo más posible. En todas las medidas de una política pública en que haya elementos de redistribución –y en casi todas las hay- habrá también, más o menos manifiestos, elementos de conflicto.

**Cuadro 1. Origen de los ingresos del gobierno central 1996
Ingresos tributarios como porcentaje de los ingresos totales**

Argentina	93,5	Brasil	72,4
Chile	72,4	Colombia	85,1
Costa Rica	98,2	Rep. Dominicana	93,8
Ecuador	43,6	El Salvador	84,4
Guatemala	93,2	Haití	10,0
Honduras	88,0	México	57,5
Nicaragua	95,5	Panamá	63,8
Paraguay	70,6	Perú	84,4
Uruguay	83,2	Venezuela	70,2

Fuente: BID Informe Económico y Social 1997.

Los estados con patrimonio reciben entre el 30 y el 50 por ciento de sus ingresos de su patrimonio. El resto proviene de los impuestos. El caso más notable es Ecuador, que solo recibe de los ciudadanos, vía impuestos, el 43.6 por ciento de sus ingresos corrientes. El resto suponemos son las rentas del petróleo. México y Venezuela tienen patrimonio de la misma fuente. Chile está al límite, pero sus rentas provienen del cobre. El de Paraguay es un estado que simplemente recauda pocos impuestos. Y el de Panamá disfruta de las rentas del Canal.

Los estados sin patrimonio, en los que la mayor parte de los ingresos corrientes provienen de los impuestos. Haití es el caso extremo, le siguen los países de Centro América; Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador. En este grupo está Argentina donde los abundantes recursos que tienen son patrimonio de

ciudadanos privados. En estos países el gasto público implica más que en otros una redistribución entre ciudadanos.

Los estados intermedios con cierto patrimonio, derivado de un amplio sector público, que les proporciona hasta el 20 por ciento de sus ingresos. Brasil es un ejemplo, con un sector público muy grande que proporciona buenas rentas a las autoridades.

El gasto público

Por medio del gasto público se asignan los recursos públicos, que como se ha indicado son de origen privado, a individuos particulares, a grupos o a empresas privadas, o los consume el mismo Estado en el desempeño de las otras dos funciones económicas mencionadas. La asignación de recursos por medio del gasto público es una actividad generalmente discutida y controversial por los diversos grupos de intereses. La caza de rentas mencionada en la sección anterior se manifiesta normalmente en conexión con el gasto público, de la manera explicada. El gasto estrictamente redistributivo, es decir, el que se hace con la intención de realizar una discriminación a favor de una parte de los ciudadanos, está abierto a mayor discusión. Frecuentemente no todos los ciudadanos concuerdan con las prioridades de las autoridades para asignar beneficios. Y, aunque exista un consenso social amplio sobre el gasto que beneficia a algunos grupos, (¿quién no está a favor de que las estructuras públicas permitan los movimientos de los que van en silla de ruedas?), puede que no haya acuerdo sobre cómo se financia, cómo se consiguen los recursos para esta medida, proyecto, o política.

El financiamiento del gasto público

Los bienes y servicios que produce y distribuye el Estado y otras administraciones públicas se pueden financiar de tres maneras, por medio del patrimonio de estado, por impuestos y por pagos de los beneficiarios. Se ha señalado que los bienes públicos, al no ser de consumo excluyente, no tienen un precio conmensurado con el consumo que del bien hace cada ciudadano, y por lo tanto tienen que ser financiados con impuestos. El gasto redistributivo en general tampoco puede ser solventado por los beneficiarios, a quienes se trata de favorecer precisamente por su falta de capacidad de pago por servicios que también se ofrecen en el mercado (educación, cuidados de la salud, vivienda, seguros). Una gran parte de este tipo de gasto público tiene que ser financiado por impuestos, y sólo en algunos casos especiales se puede justificar un copago de algunos servicios sociales (derechos de usuario, matrícula, compra de medicinas). Estas consideraciones nos llevan a contemplar la carga impositiva del sistema fiscal como la principal fuente de financiación de gasto público.

La configuración del sistema impositivo de un país, con sus distintos rubros, bases y tipos, es el resultado de una completa confrontación de intereses que se expresan con más o menos claridad a través de las iniciativas del poder ejecutivo, las discusiones y negociaciones del proceso legislativo y el refrendo o rechazo del poder judicial. En el proceso de imponer tributos, elevar o reducir las categorías impositivas, afectar unos u

otros rubros de ingreso o riqueza, en una palabra, frente a lo que se suele llamar reforma fiscal, los grupos de intereses se muestran muy activos para conseguir los resultados –un balance de pérdidas y ganancias- que les sea más favorable. El patrón que emerge refleja la composición de las fuerzas que han intervenido, los equilibrios negociados, los compromisos alcanzados, como el resultado de un gigantesco ejercicio de estrategia, que también suele tener ganadores y perdedores.

La estructura del sistema impositivo es el marco general que determina la incidencia de la financiación de una política, proyecto o medida particular sobre los distintos tipos y categorías de contribuyentes. Las propuestas de reforma que impliquen un aumento del gasto público siempre tienen que prestar la debida atención a su financiamiento, no sólo a la existencia o no de recursos, sino a la incidencia de este financiamiento sobre los equilibrios impositivos existentes, porque muchas veces es en este punto donde se quebrantan los consensos y la aparente unanimidad para llevar a cabo una reforma se destroza en pedazos contra este escollo. En todo proyecto de gasto público es necesario un análisis de la incidencia de los impuestos, para determinar sobre quien recae realmente la carga de proporcionar nuevos recursos al Estado.

La incidencia de los impuestos

Supongamos un país en el que se fabrica y se vende legalmente una sola marca de tabaco, a precio de un peso por paquete o cajetilla. Ahora el gobierno quiere recaudar fondos para financiar alguna de sus funciones, supongamos que es para construir una carretera, y decide que la empresa tabacalera, que está envenenando a la población, pague por la carretera. Para ello se aplica un impuesto especificado al tabaco del 10 por ciento por cada unidad, es decir, por cada cajetilla que se venda 10 centavos serán para el gobierno. Pero el fabricante, que tiene un poder casi monopolístico (digo casi, porque algunos fumadores prefieren el tabaco extranjero de contrabando), eleva el precio de la cajetilla de cigarrillos de 1 pesos a 1,20 pesos. Con lo cual traslada el impuesto a los fumadores. La empresa dará 10 centavos al gobierno por cada unidad vendida, pero ella continuará recibiendo 1 peso por unidad. La cartera acabará, de esa forma, siendo financiada por los fumadores no por la empresa tabacalera. Cuando se puede trasladar el impuesto a otro, la incidencia del impuesto, es decir la carga real en términos de recursos, no recae sobre la empresa, persona o grupos de personas sobre quienes se aplica la obligación legal del impuesto, sino sobre aquellas personas o empresas a quienes los primeros les hayan podido trasladar la carga impositiva.

Los impuestos a las ventas, en todas sus variantes, pueden trasladarse fácilmente cuando existe una situación de monopolio y la demanda del producto afectado es poco elástica con respecto al precio. Cuanto más próximas al monopolio son las condiciones en un mercado, y cuanto menos elástica sea la demanda del producto, más fácil resultará al vendedor traspasar la carga del impuesto a los compradores. En el caso del tabaco sabido es que la demanda es poco elástica con respecto al precio (ya que quien tiene el vicio, paga lo que sea antes de quedarse sin fumar), lo que le

convierte en un producto muy apropiado por un lado para cargar con impuestos, y por otra para pasar la incidencia del impuesto a los fumadores.

Lo que se ha dicho de los impuestos indirectos puede aplicarse a otros impuestos, como el impuesto sobre el capital, que puede trasladarse a los ahorristas (o sea los que ofrecen capital para inversión), el impuesto sobre las plusvalías, los impuestos de la seguridad social que pagan los empresarios, pero se trasladan a los empleados, etc. La posibilidad de trasladar impuestos de unos a otros nos debe llevar a analizar la incidencia de los impuestos o formas de financiamiento de los proyectos y políticas porque las pueden acabar financiando quienes menos se pretendía que lo hicieran.

Gasto público redistributivo

Todas las partidas de gasto público tienen un elemento redistributivo, que no siempre es progresivo en el sentido de que se redistribuye del que tiene más al que tiene menos. Lo contrario también suele suceder, por accidente o por designio, lo cual no deja de ser una contradicción de un sistema fiscal que pretende ser progresivo, es decir, que las cargas se repartan de tal manera que el esfuerzo relativo a los recursos de cada contribuyente deba ser aproximadamente igual. La construcción de un aeropuerto en un país pobre, por ejemplo, puede resultar financiada por quienes nunca han usado ni va a usar los servicios del aeropuerto (aunque hay otros argumentos para justificar el financiamiento público de un aeropuerto). El gasto militar tiene también un dudoso efecto redistributivo, por más que sea necesario para la defensa nacional, porque hay siempre alguna redistribución de todos los ciudadanos al ejército, a los militares y, lo que es peor, a las empresas nacionales o extranjeras que producen y venden armamento. En este tipo de redistribución no suele haber unanimidad; ciertamente no la hay por parte de los pacifistas.

Por su parte las políticas sociales, o la política social, para usar un término que las resume a todas, tal como las entendemos actualmente son acciones de las autoridades para redistribuir recursos de los ricos a los pobres, o de los que tienen más a los que tienen menos. En este sentido tratan de ser progresivas y se despliegan en medidas solidarias que manifiestan la responsabilidad *in solidum* de los ciudadanos de alcanzar un nivel de bienestar mínimo para todos ellos. Aunque todos los ciudadanos suelen estar de acuerdo en que siempre se necesita por lo menos alguna política social para atender a las necesidades más grandes y obvias, no siempre existe un acuerdo sobre los detalles de la misma. La política social, precisamente por ser eminentemente redistributiva, genera conflictos de intereses de varios tipos: caza de rentas, búsquedas de contratos de obras, modalidades del financiamiento, traslación de las cargas tributarias, etc., todos estos conflictos representan limitaciones a la voluntad de los políticos y gobernantes, condicionantes del proceso inatractivo de diseño, aprobación legislativa, organización de la implementación, lo que en una palabra llamamos formación de las políticas, y en definitiva obstáculos al acto de implementarlas. La cuestión de la incidencia de los impuestos está íntimamente relacionada con la cuestión de la progresividad de la redistribución, porque, si por medio de un traslado de cargas tributarias los que menos tienen, pobres y clase media, acaban financiando

medidas sociales supuestamente redistributivas, acaban también con la redistribución. Se pagan lo que les dan, como si estuvieran comprando servicios cualesquiera en el mercado.

6. La formación de las políticas públicas

Si no é vero, é bien trovato

Cuentan que el golpe de estado que tuvo lugar en El Salvador en 1972, a raíz de la elección fraudulenta del coronel Arturo Armando Molina, fracasó porque el coronel Mejía, uno de los sublevados no quiso bombardear el cuartel de la temida Guardia Nacional por miedo a que alguno de los obuses que se dispararían desde el cuartel de El Zapote, distante unos tres kilómetros del cuartel de la Guardia, no fueran a dar en casa de una tía del coronel rebelde que vivía a escasos metros del mencionado cuartel. De hecho no se bombardeó a la Guardia Nacional y eventualmente este cuerpo, ayudado por los refuerzos que llegaron a la capital desde el Oriente del país, y alguna ayuda del general Somoza de Nicaragua, tuvo un papel esencial en la liberación del presidente Sánchez Hernández que habían capturado los golpistas. El golpe fracasó y los golpistas, el coronel Mejía a la cabeza, tuvieron que ir al exilio. Nadie se hubiera imaginado la verdadera razón, la racionalidad suprema, de no haber realizado una acción que parecía estratégica para el éxito del golpe. No había ningún secreto de estrategia militar, sino los efectos personales de uno de los jefes.

No sé si esta historia es cierta. Como la he oído contar, así la cuento. La moraleja de esta historia sería algo que está abundantemente probado en la historia: que las decisiones de los gobernantes no se toman siempre con la racionalidad de una máquina, o la determinación de un proceso mecánico, que trata de maximizar unos resultados previamente definidos. Los cuerpos, colectivos y organizaciones que toman las decisiones y llevan a cabo lo decidido, y el aparato de las administraciones públicas, está formado por hombres y mujeres que también imponen sus sentimientos, prejuicios, percepciones, miedos, e intereses en la toma de decisiones.

La administración pública como una “caja negra”

“Markets and governments are both imperfect systems”
(Avinash K. Dixit. *The Making of Economic Policy*)

En el modelo neoclásico de competencia perfecta, la empresa es como una caja negra. En ella entran insumos a un precio dado en el mercado competitivo y en una cantidad determinada por la función de producción para un nivel de producción que maximiza el beneficio. De ella salen, los productos a precios competitivos resultado del uso más eficiente posible de los insumos. La empresa es como un mecanismo misterioso del que se obtienen resultados óptimos siempre que se introduzcan en él los insumos óptimos. Las reglas de decisión son fijas y precisas y los resultados los mejores posibles. No hay espacio para la ignorancia ni el error, la empresa es como una maquinaria perfecta que siempre actúa de acuerdo con lo que se espera de ella. Este bosquejo de una empresa no se parece en nada a las empresas de carne y hueso que observamos en nuestro entorno, con sus problemas de funcionamiento, sus ineficiencias conocidas o del tipo -X, su falta de información y sus errores. Por eso la

teoría neoclásica de la empresa ha sido relegada a los modelos puramente teóricos, y en la economía aplicada se han incorporado modelos de empresa que tratan de abrir y analizar las entrañas de la “caja negra” para tomar en consideración las diferentes realidades de las empresas modernas, grandes, diferenciadas y multinacionales.

Si donde hemos dicho empresa ponemos al Estado, o la administración pública en general, nos encontraremos con una concepción de su funcionamiento mecánico, sin ignorancias ni errores, y regular, como un mecanismo que funciona con la simple racionalidad de maximizar criterios claramente definidos. En muchos análisis de los problemas del Estado con los mercados y las empresas concebimos al Estado, a la administración pública, como si fuera también una “caja negra”, donde se introducen los insumos requeridos y de donde fluyen unas políticas y unos resultados perfectos. La administración pública funcionaría como un mecanismo de ingeniería más que como un grupo de personas con intereses diversos. El problema de regular el funcionamiento de la administración pública, sería un problema de ingeniería más que un problema de economía y sociología políticas.²³

En la confrontación entre Estado y el mercado, se han resaltado las deficiencias del mercado, situaciones que se producen por carencias o asimetrías de información, por la naturaleza de algunos de los bienes o servicios (como ciertos seguros), o por circunstancias diversas. Para solucionar estas insuficiencias se recurre al Estado, suponiéndole la capacidad, la coherencia y la solvencia necesarias para resolver lo que el mercado no rectifica. Sin embargo, quienes se oponen en principio a la intervención del Estado en la economía han resaltado las “deficiencias del Estado”, es decir, las circunstancias que hacen que este, y las demás administraciones públicas, sean incapaces de llevar a cabo lo que se les confía. Estos analistas han tratado de penetrar en la “caja negra” de la administración pública, para ver como funciona por dentro y explicar sus limitaciones e insuficiencias. Eso ha llevado a poner en relieve los intereses e incentivos específicos que mueven a las personas encargadas de la acción política.²⁴

Régimen de política y actos de política

Para los analistas de la escuela de la *public choice* es inútil establecer las normas para regular el funcionamiento de las administraciones públicas, porque este está determinado “desde dentro” por las fuerzas e impulsos que mueven a las personas al interior de los aparatos político y administrativo²⁵. Buchanan distingue entre la Constitución que gobierna todo el proceso de la política y las instancias concretas de la formación de una política dentro del marco de este conjunto de reglas generales. La

²³ Un reciente tratado de un economista que proviene del comercio internacional ha destacado este paralelismo:

Dixit, A.K., 1996. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. CES. The MIT Press, London.

²⁴ Un clásico de este análisis es: Wilson, J.Q., 1989. *Bureaucracy*, y más reciente, Tirole, J., 1994. *The Internal Organization of Government*. The Hicks Lectures, Oxford, OUP.

²⁵ Buchanan, J.M., 1987. “The Constitution of Economic Policy” *American Economic Review*, 77, no. 3, pp. 243-250.

Constitución estipula las reglas marco para la actividad de los encargados de formular las políticas, pero el resultado de la actividad de estos está determinado por el funcionamiento concreto del proceso político dentro del esquema conceptual. A ese nivel no hay grados de libertad, de manera que el análisis normativo de cuál es la mejor política es irrelevante. “Lo que emerge”, dice Buchanan, es lo que emerge, y no hay que darle más vueltas”.

Un problema que fluye de esta manera de analizar la formación de políticas es que la distinción entre la constitución de la política y los actos de la política no se pueden separar en la realidad tan nítidamente como en los libros. La relación entre los dos planos es frecuente y muy activa. Los comportamientos individuales, aun con incentivos semejantes, son muy diferentes, si las constituciones lo son, y éstas a su vez tienden a parecerse, si los comportamientos de los funcionarios y los políticos son semejantes. Pero el mérito del enfoque es que ha llamado la atención sobre la distinción entre constitución y actos individuales, y la necesidad de dar más importancia en el análisis a la naturaleza y la dinámica específicas de los actos concretos de política. En otras palabras, no basta establecer una buena constitución para la política, hay que procurar que las personas encargadas del diseño, formulación e implementación de la misma actúen para conseguir los fines que la constitución busca.

La racionalidad de los funcionarios públicos

Las administraciones públicas no funcionan como mecanismos de relojería, o como aparatos con flujos de líquidos predeterminados. Los seres humanos que las manejan influyen en ellas con la especificidad de sus comportamientos en el campo de una política concreta. ¿Qué mueve a los funcionarios públicos? ¿Siguen ciegamente el comportamiento requerido de ellos por el diseño y los programas para la ejecución de la política, como si fueran robots en una cadena de montaje, o más bien dejan desempeñar un papel en todo el proceso a sus inclinaciones, ideas preconcebidas, intereses y estímulos personales? La respuesta es claramente afirmativa.

Se dice de los funcionarios que son miembros de un servicio civil o “servidores públicos” Su comportamiento profesional debiera caracterizarse por la finalidad netamente de servicio de su función. Pero esta regla general admite varias interpretaciones legítimas. Si la sociedad civil, como se ha visto, está fragmentada en numerosos grupos de intereses organizados o latentes que no siempre coinciden, ¿a cuál de ellos hay que servir para que el servicio sea civil o público? ¿A cuál de ellos hay que servir en caso de conflicto? ¿Es un servidor público un funcionario que favorezca manifiestamente a los más ricos, que además son minoría, en detrimento de la mayoría de pobres? Por lo tanto, hay que establecer criterios, probablemente dentro de límites o jerarquías, para determinar cuáles de las acciones de los servidores públicos puedan considerarse que realmente sirven al interés general.

En términos de la *teoría de la agencia*, la teoría que analiza las relaciones entre un principal que encarga a un agente una cierta actuación a cambio de incentivos

adecuados, esto sería el caso de un agente, el funcionario público, que tiene varios principales, segmentos o grupos de la sociedad, ante quienes responder. El problema de cómo ordenarlos y darles prioridades es teórico y prácticamente muy complicado. En efecto, el funcionario debe responder por una parte a sus superiores dentro de la administración, que no siempre tienen la misma opinión sobre las cosas ni los mismos intereses en determinadas acciones, y por otra parte a los ciudadanos que constituyen un público fragmentado en grupos de intereses. Todos ellos se creen con derecho de exigir de los funcionarios el comportamiento que favorece sus intereses. Pero éste, obviamente, no puede complacer a todos a la vez, sobre todo si los intereses particulares son mutuamente excluyentes. Sin embargo, si los incentivos que los grupos de intereses ofrecen al funcionarios fueran iguales, se podría establecer una función objetivo de preferencias para enfrentar el dilema. Lo malo suele ser que los diversos grupos ofrecen al funcionario incentivos distintos, unos mayores que otros, de manera que las respuestas de esta no corresponden a ninguna función objetivo de preferencias sino a los mayores incentivos económicos y materiales de la naturaleza que sean.

La dificultad de medir el desempeño

La función pública, a diferencia de la gestión de los negocios privados, entraña dificultades para medir el desempeño de los funcionarios y la evaluación de su productividad. En primer lugar, el producto de las personas que trabajan en las administraciones públicas es difícil de medir, porque no siempre es posible determinar claramente cuándo se ha cerrado el proceso de producción y el producto está completo y a disposición de los usuarios. ¿Cuándo está un niño educado? ¿Cuándo está un enfermo curado? ¿Cuándo está la seguridad pública asegurada? Además, siendo el producto el resultado de la interacción de varios funcionarios, no es fácil asignar a cada uno en particular su aportación a la obtención del resultado, su “producto marginal”. Estas consideraciones llevan a identificar el problema de remunerar la función pública por medio de incentivos de acuerdo a la productividad, o estimular la productividad por medio de metas, como se suele hacer en la empresa privada.

El desempeño de un funcionario -y su productividad- se puede medir por comparación con el de otros funcionarios del mismo o diferentes departamentos, o por estudios comparativos en el ámbito internacional entre países del mismo nivel de desarrollo. También es posible que no se mida de manera objetiva y la evaluación del mérito y la remuneración quede al arbitrio del jefe del departamento o del jefe de personal. Esto puede tener graves consecuencias para el desempeño de los funcionarios, porque les obliga a tener satisfechos a los jefes más que al público a que sirven. Eso da origen a un funcionariado servil y oportunista, poco propenso a servir a los intereses generales.

Consideraciones de la carrera y la reputación

Los empleados en las administraciones públicas también pueden tener intereses particulares y personales dentro o fuera de la organización. Los intereses particulares suelen ubicarse en torno al desarrollo de su carrera profesional, las posibilidades de

promoción (dimensiones del despacho, posición en la jerarquía, sueldo, carro y chofer, guardaespaldas). Para el desarrollo a largo plazo de la carrera en el sentido deseado ayuda mucho tener una buena reputación entre compañeros, jefes y subalternos (por lo menos, una reputación adecuada para continuar progresando en la organización. Los funcionarios que optan por hacer su vida profesional en la administración pública pueden tener dos tipos opuestos de comportamientos. Unos pueden preferir antes del servicio público aquellas acciones que más favorezcan su reputación y su carrera dentro de la administración. Estos utilizarán como instrumentos de promoción la adulación a los jefes, el ocultamiento de los conflictos, la apropiación del trabajo ajeno, y otras triquiñuelas de las burocracias, más que el trabajo bien hecho y constante, la aceptación de los usuarios del servicio y el reconocimiento de sus iguales. Habrá otros, sin embargo, que para promover su carrera y progresar en la organización optarán por trabajar bien, evitar conflictos con los usuarios del servicio público y usar otras buenas artes de la profesión. En general, la preocupación y cuidado de los funcionarios públicos por la reputación y el avance profesional suele llevar, en instituciones bien organizadas y bien gobernadas, a beneficiar a los usuarios de ellas. Funcionarios bien motivados por su carrera suelen trabajar mejor que otros sin estímulos ni incentivos apropiados, que no ven posibilidades de hacer carrera en la administración. Pero no hay que suponerlo en todos los casos.

Agendas privadas de los funcionarios

Frecuentemente los funcionarios tienen agendas privadas (al margen o contra la organización), es decir, que, aunque desempeñen las actividades propias de la administración pública, están trabajando para ellos mismos, cuando no realizan acciones ajenas o incluso prescritas en la administración. Estas agendas privadas pueden funcionar de muchas maneras. Una es cuando la experiencia en la administración pública le ofrece una base para promover una carrera o actividad fuera de la administración. Por ejemplo, alguien que trabaja en una institución reguladora con la esperanza de que, llegada la oportunidad, pueda trabajar en una de las empresas que ahora regula. Es frecuente el caso de inspectores de hacienda que se transforman en consultores fiscales de empresas privadas y de pilotos militares que se pasan a líneas aéreas comerciales. También es frecuente el caso de profesores en universidades públicas que usan su posición –y el tiempo de la universidad- para hacer consultorías privadas o trabajar para las empresas.

La agenda privada de algunos funcionarios contempla el enriquecimiento directo, es decir, el aprovechar las ventajas que ofrece una determinada posición en la administración pública para ganar dinero, al margen del sueldo y cualquier otro beneficio legal. Este aprovechamiento de ventajas va desde el robo, la apropiación indebida de los recursos públicos -de las muchas maneras que esto se suele hacer-, que sería lo más repudiable, hasta el uso de información privilegiada para invertir en la bolsa o en negocios inmobiliarios, que muchas sociedades aceptan como normal-y otras lo castigan con la cárcel-, pasando por la venta de decisiones parciales y favorables a grupos de intereses, el otorgamiento de favores administrativos, el cobro de comisiones por la adjudicación de contratos, la apropiación de beneficios en

especie, -lo que en el sector privado se llama consumo en la empresa-, y otras prácticas que se esconden bajo el nombre genérico de corrupción. Desgraciadamente la corrupción está tan extendida en ciertos ambientes, que se supone en todos los tratos con la administración pública como un hecho natural, que las empresas y los individuos tienen que enfrentar con realismo y generosidad. Las agencias extra institucionales de carácter económico, son frecuentes y las tienen incluso quienes trabajan bien y hacer carrera en la administración. No hay que engañarse sobre esto.

Existen también agendas de naturaleza política, religiosa y cultural. Los funcionarios que las tienen aprovechan el trabajo en la administración pública, que teóricamente debiera ser un servicio civil y neutro con respecto a los partidos políticos y sus diferencias en el órgano legislativo, para promover intereses políticos personales o de partido. Es la situación más normal en los países latinos, en que cada cambio de gobierno implica una renovación extensa de funcionarios a niveles altos e intermedios. A veces se trata de promover desde la administración pública un movimiento religioso, como puede ser el Opus Dei, o intereses étnicos como estaban haciendo los serbios en la administración de Kosovo. El resultado de la prevalencia de agendas propias en la administración pública es que el funcionario decide sobre asuntos de servicio y utilidad pública en función del beneficio particular que le proporcionan las diversas alternativas. En estos casos no es un servidor público, sino más bien alguien que se sirve del público para su agenda y provecho.

Diversidad de intereses en las administraciones públicas

Resumiendo esta sección, se puede aseverar que no hay que considerar al Estado, ni a las otras administraciones públicas, como entidades monolíticas que tienen intereses colectivos comunes y compartidos por todas las organizaciones y personas que los integran. No suele ser verdad que actúen en todas partes y en todos los casos de acuerdo con objetivos y metas comunes. Más bien la actuación efectiva de las entidades y oficinas del Estado responde a alguna forma de combinación o compromiso entre las agendas institucionales –las políticas y programas ya aprobados- y las agendas personales de los funcionarios, que tienen mayor o menor pesos según sea su nivel en la jerarquía. Cuando se analiza “ex ante” una política pública concreta para determinar su viabilidad política y el impacto que tendrá en la sociedad, no se puede suponer que la administración del Estado y la instancia específica encargada de la política (ministerio, departamento, municipalidad) actúan de una forma unitaria, sin fisuras ni contradicciones. Más bien hay que analizarlas.

El caso de las “puertas giratorias”

En la literatura sobre la regulación económica por parte del Estado se menciona el fenómeno llamado las puertas giratorias, como algo frecuente que afecta enormemente a la relación entre el regulador y el regulado. Se dan casos en que un funcionario

público que trabaja en una entidad reguladora (medio ambiente, transporte aéreo, medicinas y alimentos, electricidad, gas, teléfono) es contratado por alguna de las empresas del sector regulado para que les asesore en la forma de tratar con la entidad reguladora. El ex-regulador sabe como funciona la entidad reguladora, conoce sus prioridades, su manera de proceder y de actuar. Este conocimiento –y las conexiones con los funcionarios que quedan en la agencia- son de un gran valor para las empresas reguladas, porque les puede dar valiosos consejos para eludir al máximo las prohibiciones, cumplir al mínimo las prescripciones y reducir los castigos que sufran. Esto es muy frecuente en el caso de inspectores de hacienda pública que encuentran trabajos muy bien remunerados como asesores fiscales de las grandes empresas. Ellos les transmiten la manera de pensar, de proceder y de resolver de la agencia tributaria y preparan la declaración de impuestos de las empresas para pagar lo menos posible y, llegado el caso, para llevar a cabo algún tipo y grado de fraude fiscal. Otro caso muy conocido es el de los pilotos militares, entrenados por el ejército con dinero público, que se pasan a las aerolíneas comerciales.

En todos estos casos la función pública tiene un elevado valor en el mercado privado. El regulador, el piloto militar o el inspector de hacienda pueden ganar el doble o más del doble de su sueldo como funcionarios, si se pasan a la empresa privada. Esto crea incentivos perversos para entrar en la administración, porque una vez aprendidos los trucos del oficio el funcionario se va al mercado de trabajo privado. Muchos funcionarios tienen sus ojos puestos en el sector privado, hacia el cual desarrollan una inclinación y un favoritismo. ¿Cómo va a inspeccionar y regular bien a una empresa un funcionario que espera ir a trabajar en ella?

En muchos países está legislado este trasvase de conocimientos y de información del sector público al privado, pero es muy difícil contenerlo. Cuando cesa el director general de correos en España tiene la prohibición de colaborar con empresas privadas de correos durante los tres años posteriores al cese.

Un caso contrario es cuando el regulado se convierte en regulador, como pasó en Argentina cuando se privatizó el gas. Los antiguos técnicos de la empresa nacional de gas forman parte ahora de la agencia argentina que regula a las compañías extranjeras del gas. Son unos reguladores muy eficientes porque se conocen todos los trucos de la empresa y de la industria.

7. La necesidad del análisis de involucrados para la formación de políticas

El caso del transporte público

En la mayoría de las ciudades latinoamericanas²⁶ el transporte público es un serio problema. El transporte por autobús es el sistema más común, pues no todas las ciudades disponen de un metro como el de México, Buenos Aires, o Caracas. Los autobuses son viejos y mal mantenidos, son además escasos y suelen ir repletos de gente, lo que crea gran incomodidad a los viajeros. Los recorridos que hacen son frecuentemente por carreteras de un trazado difícil, con grandes pendientes y otros obstáculos, la mayoría de ellas en mal estado de conservación. Las tarifas de los autobuses son “populares”, es decir, asequibles a las personas de menores ingresos y frecuentemente insuficientes para cubrir los costos de explotación, que incluyen una ganancia decente para la empresa que los opera y un excedente para inversión. Las tarifas suelen ser “políticas”, o subvencionadas por la administración pública correspondiente. Pero los salarios de los conductores no son altos y sus condiciones laborales son duras, con largas horas al timón. El servicio de autobuses, en general, es insuficiente e insatisfactorio, retiene a los pasajeros un tiempo muy largo en el ir y venir de sus trabajos, lo que no puede menos de afectar a la productividad de los mismos en sus lugares de trabajo. El panorama es bien conocido a todos los que tienen que usar este medio de transporte.

Ahora reflexionemos un momento. ¿A cuántas personas y entidades afecta esta situación? Hagamos lista: los usuarios y sus familias, las empresas donde trabajan, los conductores y empleados de la empresa, los talleres de reparación, los vendedores de autobuses, los suministradores de piezas y recambios, los proveedores de combustible, las autoridades nacionales y locales que generalmente se responsabilizan del servicio, todas las personas relacionadas con las obras públicas, incluso los que no usan el servicio de autobuses, pero emplean medios de locomoción privados (automóviles y motos) a quienes afecta la congestión y la peligrosidad del tráfico.

En resumen, apenas hay alguna persona, empresa o entidad pública que no se vea de alguna manera afectada –aunque, naturalmente hay diversos grados de afectación– por el problema del transporte público. Supongamos que alguna autoridad trate de cambiar la situación, mejorando la flota de autobuses, o las carreteras, o aumentando el sueldo a los chóferes. Todos los afectados se verán *involucrados*, para bien o para mal, en la reforma. Unos la apoyarán, otros se opondrán a ella. De eso podemos estar seguros. Por lo tanto, antes de llevar a cabo la reforma habrá que prever quién estará a favor y quién en contra, cómo se opondrán o apoyarán, cuánto, hasta qué punto estarán dispuestos a hacerlo. De eso trata el análisis de involucrados.

²⁶ Y en las de muchas otras partes del mundo. Esto se escribe, sin embargo, para ciudadanos de América Latina.

Los involucrados –stakeholders

El término “involucrado” que se emplea en este texto pretende traducir el término inglés “stakeholder”. Esta palabra está compuesta de otras dos “stake”, que sería interés, valor, ganancia, suerte, que está en juego para alguien; y “holder”, que significa simplemente quien tiene, posee, o ha adquirido algo. El conjunto se refiere a alguna persona, física o moral, que, en el contexto de una determinada acción o circunstancia, puede ganar o perder algo, obtener o no lo que se desea, salir beneficiado o perjudicado, recibir o tener que entregar alguna forma de valor. En el caso del transporte serían –o mejor estarían- involucradas todas las personas y entidades que tuvieran algo que ganar o perder, que salieran beneficiadas o perjudicadas de una reforma del sistema del transporte público. En todo cambio de una situación habrá afectados, en un sentido u otro; habrá lo que se denomina en un sentido técnico especial *involucrados*. Sinónimos serían: afectados (beneficiados, perjudicados), interesados, implicados y similares.

En toda situación de la sociedad total o parcial, considerada estáticamente, por muy mala que parezca a un observador externo, siempre hay alguien que de hecho gana aunque la mayoría pierda, y viceversa. Recuerden el caso de los aduaneros europeos. Por el contrario a veces ocurren situaciones donde la mayoría gana y unos pocos pierden (prohibición de fumar). De manera que, si se propone un cambio o reforma de esa situación, siempre habrá alguien que saldrá beneficiado (los que estaban mal) y alguien que saldrá perjudicado (los que estaban bien). Es de suponer que, si esas personas aprecian sus intereses y saben que resultarán perjudicados tratarán de impedir el perjuicio que les ocasione el cambio o la reforma, procurando que ésta sea diferente o simplemente que no se lleve a cabo. De la misma manera se puede suponer que, quienes ven ventajas para ellos en un cambio, traten de impulsarlo en la forma más ventajosa posible.

El término *stakeholder* = involucrado se emplea también en el contexto de las relaciones entre las autoridades y la sociedad civil en los negocios organarios de la vida social, no solamente cuando se preparan cambios y reformas importantes. Todos los ciudadanos están, o debieran estar, involucrados en el funcionamiento normal y cotidiano de las instituciones sociales y políticas, debieran tomar en sus manos las responsabilidades, grandes o pequeñas, que le corresponden a cada cual para que la sociedad funcione bien. El término se emplea pues en el contexto más amplio de la participación ciudadana en general. Todos tenemos algún interés en que la sociedad funcione bien. Aquí se le considera en un sentido más restringido, pero no diferente, específico al contexto de cambios y reformas en la política social.

Clases de involucrados. Principios de clasificación

Supongamos que está considerándose un cambio en una situación dada (una nueva ley, o política, medida o proyecto) que se llevará a cabo en una determinada sociedad (país, o región, municipio) y queremos hacer un *mapa de involucrados* para determinar cómo les afectará el cambio, qué actitud asumirán ante él y cómo

reaccionarán, favoreciéndolo o impidiéndolo. Del conjunto de la población que vive en la demarcación donde el cambio va a tener efecto, hay que hacer una primera separación de los que se verán afectados por él y de los que no serán afectados en absoluto. Porque tenemos que considerar la posibilidad de que haya no-involucrados. Así como es imposible que en el tipo de cambio que se contempla no haya ningún involucrado²⁷, si existe la posibilidad de que algunas personas queden al margen de los efectos, buenos o malos, de una medida o proyecto. En general se puede decir que cuánto más delimitado, focalizado o concentrado sea el cambio, mayor será la posibilidad de que haya no-involucrados en él, aunque esto no se debe suponer ligeramente.

Se sabe que en la sociedad humana moderna todo está interrelacionado y las consecuencias de las intervenciones en los procesos humanos son imprevisibles, pero, como queremos ser operativos y prácticos en el análisis, tenemos que suponer que existen límites a la acción, a la difusión de las consecuencias y a los efectos secundarios o terciarios de un cambio. Estos serán a veces tan tenues y ligeros, que para efectos operativos no existirán. Esto lleva a postular grados de implicación o de afectación en los cambios e impone la tarea no sólo de identificar posibles involucrados, sino también la de medir su grado de conexión con los hechos analizados, a fin de establecer los límites operativos del análisis. En el caso del transporte urbano no nos llevaría a ninguna parte tratar de determinar cuanto afecta el problema a los campesinos, a los militares o a los diplomáticos del país residentes en el extranjero.

La primera gran distinción de los involucrados es entre los que objetivamente se benefician del cambio y los que objetivamente son perjudicados por él. Si los involucrados tienen buena información sobre el tema, se percibirán como beneficiados (subjetivamente beneficiados) o como perjudicados (subjetivamente perjudicados). Pero también es posible que, a causa de defectos de información los que se tendrían que ver como beneficiados/perjudicados se vean de hecho como perjudicados/beneficiados. Siguiendo la práctica aceptada, llamaremos error tipo I al de los que se consideran beneficiados por una acción o cambio, cuando no lo son (casilla 2.), y error tipo II, cuando no se consideran beneficiados, cuando en realidad lo son (casilla 4). Las mismas casillas contiene, a la inversa, el error tipo II y tipo I para los perjudicados. Las casillas 1 y 3 no contienen errores de percepción. Son las que se supone normalmente en el análisis. Pero se debe tener en cuenta la posibilidad de errores, por defectos de información o de procesamiento de los datos. La acción de los cabildos y grupos de presión tiende muchas veces a generar este tipo de errores.

²⁷ Ojo a la repetición de negaciones. Lo que se afirma en el texto es que en todo cambio siempre hay algún involucrado en el sentido definido.

Cuadro 2

Resultan realmente	Se perciben como			
	Beneficiados		Perjudicados	
	1. Beneficiados	2. Perjudicados	3. Perjudicados	4. Beneficiados

Es posible otro criterio de clasificación de los involucrados si se prevé que actuarán o no actuarán, si se movilizarán o no en defensa de sus intereses. Porque puede haber involucrados pasivos, que, por las razones que sean, se prevé que harán nada –quizá porque no pueden- para promover sus intereses o para evitar los daños. Tampoco hay que suponerlo fácilmente, a no ser que haya poderosas razones para ello. Además, esta clasificación es “ex ante” y por lo tanto no garantiza que después del evento, una vez vigente la ley o iniciado el proyecto, no pueda haber sorpresas y los involucrados originalmente calificados como pasivos se conviertan en activos.

En el análisis de la realidad social donde ocurren los cambios, se considerarán principalmente a los involucrados activos “a priori”, es decir, aquéllos que tienen interés tan grandes en juego que sería raro que encararan un cambio sin hacer nada para modificarlo, favorecerlo o impedirlo. Pero no se deben descuidar los involucrados pasivos, porque, como se verá a continuación, uno de los componentes del proyecto, medida o política puede ser precisamente la movilización de aquellas personas o grupos clasificados en el análisis “ex ante” como involucrados pasivos. En el Cuadro 3 tenemos la clasificación combinada: las casillas 1 y 3 merecen atención especial, aunque no se puede perder de vista a los que responden a las casilla 2 y 4.

Cuadro 3

Resultan realmente	Tipos de involucrados		(Object + subject)	
	Beneficiados		Perjudicados	
	1. Activos	2. Pasivos	3. Activos	4. Pasivos

La percepción y la movilización se expresan normalmente en función de la importancia y magnitud de los intereses en juego. Supóngase un cambio, la prohibición de vender tabaco, por ejemplo, que haría perder miles de millones de dólares a un grupo de empresas importantes. Es imposible imaginar que estas empresas involucradas vayan a cometer un error de percepción y se vayan a considerar como no perjudicadas, y cuanto menos como beneficiadas. Podemos estar seguros de que ante una propuesta de ley semejante se movilizarían todo lo posible. Ante la posibilidad de una prohibición total del tabaco, las empresas tabacaleras reaccionarían inmediatamente contra la propuesta con todas sus fuerzas y recursos. Sin embargo, como se vio en el caso del subsidio del azúcar, las cantidades de dinero en juego para los consumidores de azúcar son tan pequeñas que aunque sea realmente posible que algunos ciudadanos se consideren perjudicados por la supresión del subsidio del azúcar, y ciertamente, se consideren perjudicados o beneficiados, no se movilizan para defender la supresión del subsidio.

Las diferentes posibilidades aparecen esquemáticamente en el Cuadro 4 que relaciona la magnitud de los intereses, que se pueden medir por las pérdidas o ganancias estimadas en términos de dinero, con la probabilidad de que haya una percepción correcta de los beneficios o perjuicios, y con la probabilidad de que haya o no una movilización para defender los intereses propios. La clasificación va de una triple A, que sería el valor máximo de la probabilidad, descendiendo por las letras del abecedario para indicar niveles menores.

Cuadro 4

Magnitud de intereses	Percepción correcta	Movilización
Muy grande	A.A.A.	A.A.A.
Grandes	A.A.A.	A.A.
Intermedios	A.A.	A.
Moderados	A.	B.
Pequeños	B.	C.

El cuadro podría perfeccionarse, añadiendo en otra columna un conjunto de ponderaciones para indicar las probabilidades de que el cambio, reforma, o medida afecte realmente a determinados intereses, o solo se quede en una simple amenaza. De esta manera el vínculo entre la magnitud del interés y la percepción correcta con la movilización estaría más matizado en función de la probabilidad de afectación. Podría haber una empresa con unos intereses grandes y una percepción correcta, para la cual la probabilidad de afectación fuera muy baja. En ese caso la probabilidad de que esa empresa se movilice sería menos importante.

Es importante distinguir cuan poderosos son los involucrados, es decir, de cuántos recursos disponen, qué conexiones políticas tienen, como están organizados en cabildos y grupos de presión, si tienen o no acceso fácil a los medios de comunicación de masas y qué medidas de presión suelen emplear. La contundencia de la respuesta será mayor cuanto más grandes sean los recursos con los que cuentan los involucrados. Esta será una parte muy importante, y también la más difícil, del análisis, que exige un conocimiento profundo de las fuerzas sociales y de la estructura del poder económico de la sociedad. El conocer bien los medios de que disponen los involucrados ayudará a prever qué tipo de acciones realizarán a favor o en contra del cambio.

La formación de políticas como un proceso de interacciones humanas y sus intereses

Como se ha dicho se definirán los involucrados en un campo limitado a una determinada política social que se está diseñando y se tratará de implementar, lo cual implica cambios, más o menos profundos, en la situación vigente. Se vio en secciones anteriores que la formación y puesta en marcha de políticas no es una operación mecánica, que corresponde con un pequeño margen de error a las estimaciones y cálculos de los diseños. Eso puede ser el caso de las acciones de unos robots en una

cadena de montaje de automóviles, donde unos atornillan, otros encajan, otros pintan, tal y como se había diseñado la operación de cada cual y la secuencia de las operaciones. La puesta en marcha de cualquier política, y sobre todo de una política social no se parece en nada a la operación de robots. Es todo lo contrario. Aquí no hay robot que valga, sino seres humanos complejos que tienen sus ideas y sus expectativas sobre la política, medida o proyecto, que también tienen intereses personales o de grupo y que pueden responder a los estímulos que les llegan por la “cadena de montaje” de una manera no prevista en el diseño, como si un robot en vez de encajar una pieza la golpeará con un martillo.

Todos los agentes que participan de alguna manera en el diseño, aprobación, implementación y evaluación de una política, sean funcionarios del gobierno, políticos, técnicos, proveedores, operarios o constructores, beneficiarios, son seres humanos con intereses diversos que pueden estar afectados por la puesta en marcha de una política²⁸. Estos intereses pueden diferir, como sucede frecuentemente, y la política puede fracasar si el conflicto de intereses no se soluciona. Por eso es imprescindible cuando se está diseñando un cambio llevar a cabo un análisis de los involucrados, para prevenir y solucionar antes de que se produzcan, los conflictos de intereses. Decimos “comenzar” porque hay que repetir el análisis todas las veces que sea necesario, porque el mapa de involucrados puede cambiar a lo largo de la implementación política o del ciclo de un proyecto. Es una ilusión pensar que durante la implementación de una política bien diseñada no va a haber conflictos de intereses. Eso podría suceder en una sociedad de ángeles con una armonía preestablecida. Pero, como en una sociedad de seres humanos siempre hay conflictos de intereses, como se ha demostrado a lo largo de este documento, habrá que analizar las raíces y el origen de estos conflictos.

Resistencias y estímulos

Lo que se está buscando en definitiva con el análisis de involucrados es un objetivo doble. En primer lugar, detectar “ex ante” las resistencias, la oposición y los obstáculos que los involucrados perjudicados, o que se perciben a sí mismos como perjudicados, puede poner a la implementación de una política. En segundo lugar, identificar a los involucrados beneficiados para obtener su ayuda, colaboración y apoyo a la política. En realidad lo más importante de la situación son las acciones que unos y otros pueden llevar a cabo a propósito de la política, a favor o en contra. Y lo más importante del análisis es llegar a prever estas acciones. Todo el análisis tiene que desembocar en una estrategia tanto para enfrentar la oposición como para aprovechar la sustentación.

Para entender la oposición de los perjudicados hay tres grandes líneas de acción: *neutralizar, negociar y reformar el proyecto*. En primer lugar, se puede suponer que, si una política social perjudica a alguien, será porque hay buenas razones para ello, razones redistributivas, de solidaridad o de equilibrio regional que justifican tal

²⁸ Esta parte de la sección supone que las personas están familiarizadas con lo que enseña el INDES sobre la formación de políticas sociales. Aquí se hacen menciones de ello sin especificar más.

actuación. Se puede neutralizar este tipo de oposición dando a conocer y resaltando estas razones, argumentando a favor del largo plazo y del bien común y general. Habría también que movilizar a los involucrados beneficiados para que hagan valer sus intereses en defensa del proyecto o política y en contra de los que se oponen. Si esto no fuera suficiente, las autoridades podrían adoptar medidas administrativas (multas, confiscaciones, retiro de privilegios) para evitar que una oposición egoísta e irracional haga fracasar el proyecto. Esto es muy delicado, porque esta nueva intervención de las autoridades podría empeorar las cosas en lugar de arreglarlas. En todo caso tendrían que ser medidas bien pensadas, moderadas y con una alta probabilidad de éxito. Si la oposición no acepta las razones y resiste las medidas administrativas, sería mejor intentar otra línea de acción antes que provocar un conflicto social.

Por medio de la negociación puede desactivarse la oposición de los perjudicados, siempre que esta oposición no sea radical ni muy comprensiva. Porque, en caso contrario, una negociación que satisfaga a la oposición llevaría a abandonar el proyecto original. Si se prevé oposición, hay que tener listas las opciones para negociar, o sea, las alternativas que menos reduzcan o deformen el proyecto original. Y, supuesto que siempre vaya a surgir alguna oposición, a la hora de diseñar una intervención haría que preparar alternativas en función de los resultados del análisis de involucrados. Esta es la vía política a la solución de conflictos y la que debiera primar en la política social. Es también la que más tiempo consume y eso hay que tenerlo en cuenta para intervenciones de carácter urgente.

En tercer lugar, la oposición fuerte y decidida de muchos e importantes involucrados puede ser una señal de que la política está mal diseñada y conviene cambiarla. Esto puede ocurrir a nivel de mesa como en el terreno, cuando se trata de implementar la política. En un análisis “ex ante”, a partir del primer diseño o borrador de un proyecto o política, el análisis de involucrados puede poner de manifiesto tal oposición para que los mismos diseñadores se convenzan, antes de ningún otro paso, de que el proyecto no es política ni socialmente factible y lo cambien. De alguna manera, aunque no siempre explícitamente, este proceso se incluye en todo ejercicio de diseño de políticas o de proyectos bajo el nombre de “viabilidad política o social”. Otra cosa es cuando, iniciado ya el proceso de formación (anuncio al público, discusión, proceso legislativo de aprobación) o la misma implementación, el análisis de involucrados encara una oposición tan grande que el proyecto en su forma vigente no es viable. En un modelo de formación de políticas que sea abierto, interactivo y flexible, los resultados del análisis de involucrados no deben causar mayores problemas a los encargados de la formulación de política, porque se sabe que el diseño puede modificarse en cualquier momento, y el proceso político de aprobación puede ser estructurado de manera diferente, por medio de la negociación. En una palabra, puede modificarse el proyecto o el diseño de la política para hacerla viable. Lo mismo sucede, aunque con mayor dificultad, en un modelo de gerencia adaptativa de proyectos o políticas. El descubrimiento tardío, es decir, durante la implementación del proyecto, de oposiciones substanciales no debe ser obstáculo para que éste siga adelante, siempre que se haga una transformación en el diseño y un cambio en la estrategia y el proceso

de implementación²⁹. Por lo dicho en estos tres párrafos resulta evidente que el análisis de involucrados es un componente esencial tanto del diseño como de la gerencia de una política.

La movilización de apoyos

Sería una visión parcial del tema de los involucrados el pensar que el objetivo del ejercicio es únicamente detectar la oposición a la intervención o cambio que puede suponer una política o un proyecto. El análisis también nos debe llevar a conocer a los involucrados beneficiados, es decir, a las personas, grupos o empresas que resultarían favorecidos por el cambio y que por lo tanto se puede esperar de ellos que apoyen y ofrezcan una defensa de la política. Este conocimiento debe servir a los promotores de la política para reforzar sus posibilidades de éxito, y hacerla viable socialmente. Si solo se movilizan los adversarios y no se movilizan los beneficiados, la política tiene grandes probabilidades de fracasar.

El conocimiento a fondo de los involucrados beneficiados debe llevar a tres tipos de acciones: movilización, defensa, y negociación. Se quiere saber quienes son todos los beneficiados –además de aquellos a los que obviamente se dirige la política- para que participen en el proceso político de formación de las políticas y en los procesos sociales de implementación. Muchos de los cambios que pretenden las políticas sociales (combatir el analfabetismo, mejorar la salud pública, elevar la situación de la mujer o el mantenimiento de vías) no se pueden realizar, o hacer bien, si no participan activamente los beneficiados. Además, los afectados positivamente, debidamente movilizados, pueden constituir un muro de defensa del proyecto o política frente a los que se oponen a ello. Si la discusión se lleva al campo de la opinión pública, por medio de los periódicos, la radio y la televisión, o si se analiza en el parlamento, los que estén a favor del cambio pueden hacer valer su opinión para convencer a los remisos, mover a los neutrales y rebatir a los detractores, dando así una cobertura social y política a las autoridades, que se sentirán con más fuerza para seguir sus planes.

Por último la existencia de involucrados beneficiados por los cambios puede servir a las autoridades de instrumento para la negociación con la oposición, o mejor dicho, las autoridades pueden servir de puente para que los dos tipos de involucrados, los que ganan y los que pierden, negocien una solución satisfactoria, si es que sus intereses están equilibrados. Esto se haría de la misma manera como el gobierno facilita la negociación entre las empresas y los sindicatos para llegar a la paz laboral. Pero no será fácil, si el grado de cohesión, organización y fuerza de una parte –grupos pequeños “privilegiados”, por ejemplo –es muy superior a la otra- de grupos meramente “latentes”-. En una situación así las autoridades tendrían que intervenir del lado del más débil. En todo caso, no hay duda que sin el apoyo de los beneficiados la posición negociadora de las autoridades siempre será más precaria.

²⁹ Igualmente se supone que el lector está familiarizado con el concepto de gerencia adaptativa.

Un caso: la política de control del SIDA en la República Dominicana

Ante la extensión de esta enfermedad en la República Dominicana varios organismos, nacionales e internacionales, han llevado a cabo una campaña millonaria para motivar a la juventud a tomar las medidas necesarias para prevenir el contagio de esta terrible enfermedad. La campaña tiene varios slogans o mensajes para llegar a los jóvenes. En un pasquín firmado por SESPAS, la Unión Europea (que pone la mayor parte del dinero), PROCETS y PREVIHSA se lee:

“Cambia frente al sexo” (en posición destacada y letras grandes)

“Para que lo puedas contar” (con letras más pequeñas)

“Somos jóvenes, somos la fuerza del cambio” (al margen y con letra mucho más pequeña)

“Construye tu pareja sobre la fidelidad mutua” (ídem)

“Retrasa tu primera relación sexual” (lo mismo)

“Usa condones” (letra más pequeña)

En otra publicidad que promueve la Iglesia Católica se dice a los jóvenes:

“El sexo puede esperar”

Por último el mensaje de algunas organizaciones feministas es:

“Empieza a ejercer el derecho a vivir protegiéndote del SIDA. Pídelo en defensa propia.”

Aquí se podría hacer un análisis de involucrados para determinar quien dice qué cosa y por qué. La influencia de la Iglesia Católica es determinante. El Cardenal López Rodríguez acusaba a los organismos internacionales de promover “leyes que favorecen la planificación familiar mal entendida con una promoción del aborto y una educación sexual que estimula la promiscuidad y está basada en la perversión”³⁰. Tan rotundas manifestaciones del cardenal fueron seguidas por la oposición de la secretaria de educación Ligia Amada Melo a la iniciativa de repartir condones en las escuelas, promovida por la Asociación Dominicana Pro-Bienestar de la Familia (PROFAMILIA), y secundadas por la Asociación Médica Dominicana. El resultado de tantas fuerzas y opiniones sobre la enfermedad hace que los mensajes de la campaña en su conjunto sean vagos, confusos, cuando no contradictorios. Los mensajes de la campaña resultan de un compromiso entre las posiciones de las distintas fuerzas sociales que participan en ella. La formulación de los mensajes no se ha hecho desde una racionalidad objetiva, impuesta por hechos comprobados, sobre como se contagia y se entiende la enfermedad, sino más bien desde consideraciones filosóficas sobre las relaciones sexuales y la familia de los diversos involucrados.

Conocer “ex ante” o adivinar las acciones de los involucrados

Las respuestas de los promotores de una política o reforma después del análisis de involucrados dependen mucho de los actos concretos de repudio o apoyo que éstos emprendan. Por eso tenemos que analizar algunas de las acciones que éstos suelen

³⁰ Listín Diario, 7 de diciembre de 1998 “López Rodríguez acusa a organismos internacionales de perversión sexual”.

emprender en esos casos. En primer lugar darán a conocer sus puntos de vista a la opinión pública para crear un clima social favorable a sus intereses y afectar así las decisiones de los legisladores. Anteriormente hemos analizado como los grupos de presión tratarán de convencer a la opinión pública de que sus intereses particulares (mantener un subsidio o imponer un arancel) coinciden enteramente con los de la sociedad en su conjunto, en otras palabras, que lo que es bueno para unos en particular es bueno para el conjunto de la sociedad. Algunas veces esto es verdad. No cabe duda que eliminar la pobreza en un país es bueno para los pobres y para la sociedad en general, que ganará con ello en estabilidad política, tendrá un mercado más grande, crecerá más y tendrá mayor peso internacional. Si los pobres emprendieran una acción colectiva para convencer a la sociedad de que lo que es bueno para ellos (salir de la pobreza) es bueno para el país, estarían diciendo algo que es verdad. En todo caso, quien logra unificar en la percepción general los intereses particulares con los colectivos tiene mucho terreno ganado, porque así se limita la libertad de los legisladores que no quieren tomar decisiones impopulares. La respuesta de quienes promueven el cambio o la política tiene que orientarse a deshacer esta identificación, si en realidad no es verdad, y a mostrar que el interés general difiere de los de un grupo particular. Probablemente tengan que dar la batalla en el mismo terreno que han escogido los adversarios, es decir, en los medios de comunicación de masas.

Otras veces los grupos de intereses tratarán de influir directamente sobre el proceso político, el debate y la aprobación de la ley en el parlamento o en comisiones parlamentarias. Por cierto que el trabajo en las comisiones suele ser más efectivo, porque éstas tienen normalmente mucho poder (sus decisiones son casi siempre aceptadas por el pleno) y porque son pocas personas con lo cual el trabajo de influir en ellos es más sencillo. Es este un trabajo sobre personas concretas para ganar su voto, el que puede hacerse de muchas maneras, alguna de las cuales pueden estar al borde de la corrupción, aun cuando no se cae plenamente en ella, como es ofreciendo favores económicos a cambio del voto. También se puede tratar de influir en el personal técnico, presentando estudios con conclusiones desfavorables, a los funcionarios encargados de la política, fomentando la preocupación de éstos por sus intereses particulares (promoción y carrera profesional u ofertas en la empresa privada), cuando no con prácticas decididamente corruptas. La respuesta a este modo de proceder no puede ser sino la de neutralizar los argumentos de persona a persona y perseguir legalmente la corrupción.

Frecuentemente los grupos interesados presionan sobre los beneficiados para ganarles a su causa, y tratan de convencerles que la medida proyecto o política propuesta en vez de favorecerles, como dicen las autoridades, les perjudica. Los fabricantes de cigarrillos, por ejemplo, tratan de convencer a los fumadores que la prohibición de fumar en lugares públicos es un atentado contra su libertad y por lo tanto les perjudica. Durante muchos años en América Latina se trató de convencer a los campesinos sin tierra –muchas veces con gran éxito– que la reforma agraria era contraria a sus intereses. La respuesta consiste en descubrir la verdad y en informar adecuadamente a los beneficiados sobre las ventajas del proyecto. Estas suelen ser batallas que se libran en el campo de la información.

El caso del transporte público: mapa de involucrados

Volvamos al caso que nos servía para introducir el tema. El caso está descrito en términos muy generales y por eso el mapa de involucrados no puede ser muy concreto ni detallado. Tratemos de listar en orden de importancia algunos de los involucrados.

Usuarios del servicio: los más beneficiados de una mejora del transporte, ganarán en comodidad, seguridad y velocidad. Estarán a favor de la reforma, pero puede resultar difícil movilizarlos, -si fuera necesario- porque son muchos, están descoordinados y haría falta mucho liderazgo y esfuerzo para organizarlos para llevar a cabo acciones concretas en defensa de la medida. Por otra parte, si se trata de mejorar el servicio con un aumento substancial de las tarifas del transporte, los usuarios pueden sentirse perjudicados y oponerse con protestas y boicots al cambio. En definitiva su posición dependerá de cómo se financie la reforma.

- *Empresas proveedoras de autobuses:* estarían satisfechas de vender más autobuses a la empresa municipal de transportes. Siendo pocas y teniendo la oportunidad de una gran ganancia, se moverán para convencer a los técnicos municipales y a los políticos de que la mejor solución es la renovación de la flota de autobuses.
- *Autoridades municipales:* tienen mucho capital político que perder, si la gente está descontenta con el servicio y les culpan a ellos del desastre en el transporte. Por el contrario, un buen servicio les produce una renta en aceptación y votos. En un contexto democrático, tendrían interés en reformar el sistema. El problema es el financiamiento, porque el presupuesto municipal es limitado y las necesidades son muchas. Quizá traten de solucionarlo implicando los recursos de otras entidades públicas, los de obras públicas, por ejemplo, para arreglar las carreteras.
- *Sindicato de chóferes:* está interesado en mejorar las condiciones de seguridad y trabajo de sus afiliados (suponemos que son muchos) por medio de la adquisición de nuevos equipos y reducción de las horas de trabajo. No apoyan el aumento de las tarifas, por el momento. Pero apoyarían las otras medidas y estarían dispuestos a actuar.
- *Conductores privados:* aplaudirían cualquier reforma que redujera los atascos y los demás problemas del tráfico. Sería, sin embargo difícil movilizarlos para apoyar una medida concreta, porque son muchos, desorganizados y sus intereses son difusos y no vitales. Se opondrían a una reforma que supusiera elevar impuestos o el precio de la gasolina.
- *Talleres de reparación:* algunos de ellos tienen un buen negocio, reparando los ómnibuses actuales. La renovación de la flota les quitaría trabajo y ganancias.

- *Oposición política:* tendría interés en que la situación del transporte público se deteriorara todavía más para poder ganar las próximas elecciones.

8. Análisis macro- y micro-social. Categorías de análisis y fuentes de información

Los proyectos del BID

Los proyectos que financia el Banco son básicamente de dos tipos: sectoriales y específicos. Proyectos sectoriales serían, por ejemplo, la reforma del sistema público de salud Trinidad-Tobago, la reforma del sistema de educación secundaria en Argentina, o la reforma del sistema nacional de ciencia y tecnología en Venezuela. Los casos mencionados, que son de todos reales, tratan de llevar a cabo un cambio profundo en un sector muy amplio y abarcan un conjunto de proyectos específicos, por lo que reciben también el nombre de programas: programa de salud, de educación o de ciencia y tecnología. A veces el BID participa conjuntamente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en la puesta en marcha de reformas y en el establecimiento de fondos de emergencia –o inversión- social, que afectan a varios sectores, o en la reforma de la seguridad social. Asimismo, muchas veces ha participado en reformas que afectan a toda la economía, como la reforma fiscal, la reforma de las aduanas o la bancaria. También ha estado presente en los programas más ambiciosos como son los programas de ajuste macroeconómico.

Por otra parte el Banco financia proyectos específicos que tienen un alcance determinado, un radio de acción local, cuyos efectos se concentran en grupos específicos o en lugares delimitados. De estos se pueden citar muchos ejemplos: la construcción y dotación de una universidad en El Salvador, la construcción y dotación de escuelas rurales en los estados más pobres de México, un programa de becas para la investigación en Colombia, un sistema de riego en el valle de Arequipa y la limpieza del puerto de la ciudad de Panamá.

En resumen, el Banco financia intervenciones en la realidad económica y social de muy diferente envergadura y alcance. El análisis de proyectos tan diversos requiere un análisis de involucrados de naturaleza heterogénea. Si se trata de una reforma que afecta a toda la economía nacional, el mapa de involucrados coincide con todo el territorio nacional –e incluso con el de otros países- mientras que si se trata de un proyecto de efectos e impacto localizados, el mapa de involucrados no se extiende más allá de donde alcancen los efectos del proyecto. En el primer caso, la determinación del mapa de involucrados, como materia prima del análisis, tiene que llevarse a cabo por medio de un estudio de todo el campo de impacto de la intervención, que puede coincidir con todo el país. En el segundo caso, el mapa de involucrados se puede obtener con un estudio, más limitado esta vez, del ámbito de influencia del proyecto.

El análisis macro-social

El análisis de involucrados no es un ejercicio que se pueda llevar a cabo en una discusión de café o en ocasiones semejantes. No se puede improvisar, ni se debe suponer que es obvio o fácil de realizar. Un buen análisis de involucrados, que realmente resulte útil para los promotores de una política o la preparación de un proyecto, además de definir un mapa, debe situar en él a las diversas fuerzas que pueden actuar dentro del campo de impacto, medidas comparativamente, debe identificar los intereses reales –no sólo los declarados- que las mueven, la probabilidad de su movilización y los recursos de que disponen para llevarla a cabo, la forma que tomará y la energía con que se desarrollará, y todos los demás aspectos que hemos señalado. Cada una de estas etapas o parcelas del análisis puede requerir un estudio detallado y profundo de la economía de la región, del país, o de la economía internacional, una investigación sobre la estructura del poder económico y social, sobre los entresijos del proceso político de toma de decisiones, puede requerir también mucha psicología social para prever reacciones individuales y colectivas y mucho conocimiento directo y empírico de las personas y grupos sociales. Todos estos estudios e investigaciones deben ser el fruto de la colaboración entre especialistas y personas con experiencia práctica para llevar a cabo un trabajo multidisciplinario.

Naturalmente, no todas las intervenciones de política requieren análisis de la misma extensión, variedad y profundidad. Así como en el BID se financian diversos tipos de proyectos, en la realidad de los países las autoridades tienen que diseñar y ejecutar programas y proyectos de muy diferente envergadura y alcance. Algunas intervenciones de las autoridades comprenden a toda la economía nacional, una devaluación, o la privatización del sistema bancario, y afecta a todos los ciudadanos y empresas del país. Esas necesitan un macro-análisis de involucrados, es decir, un análisis del conjunto de la realidad socioeconómica en la que se inscriben todos, o la mayoría de los ciudadanos. En el caso de intervenciones tan amplias todos los ciudadanos resultan involucrados. Los programas de ajuste, los programas de reformas estructurales, los que afectan a grandes sectores de la administración pública se incluyen en esta categoría. Desgraciadamente, no siempre se ha reconocido la importancia de realizar un análisis de involucrados ante estas grandes reformas y así han salido algunas de ellas.

El análisis micro-social

La mayor parte de las políticas y proyectos sociales son políticas y proyectos parciales, en cuanto no suponen intervenciones en toda la economía ni afectan a todos los ámbitos de la sociedad, aunque sean de la máxima importancia para todos ellos, porque a la larga su impacto puede afectar a todos. Pero a corto y mediano plazo –e inmediatamente- son intervenciones en ámbitos restringidos de la sociedad. El tipo de análisis que se requiere en estos casos, es más limitado que en los anteriores. Por eso se le denomina análisis micro-social. La dimensión exacta del campo de acción de la intervención, sin embargo, es algo que habrá que determinarse en cada caso, en función de la extensión, el número de habitantes, la riqueza, la complejidad social del

país, región, o sector afectado. Una reforma del sistema de salud pública, que afecte a cuarenta millones de personas, será considerada como una operación parcial, que por lo tanto solo necesita un micro análisis, en los Estados Unidos, pero sería una operación de envergadura nacional en Francia o Argentina. Para efectos de los cursos del INDES, que se imparten a funcionarios con responsabilidades parciales en los temas sociales nos podemos contentar con y concentrar en los análisis micro-sociales. Esta perspectiva es la que se tiene en este texto. Los dos tipos de análisis, por otra parte, no son tan diferentes de manera que una persona versada en el análisis micro-social fácilmente podría aplicar la técnica a un problema de características generales como algunos de los mencionados.

Categorías del análisis

Las técnicas son básicamente las mismas para los dos tipos de análisis, lo que puede cambiar son las categorías del análisis y las fuentes de información. Empecemos por las categorías. Se puede comenzar con una pregunta sencilla ¿Qué es lo que hace que tal o cual persona, o grupo involucrado en esta intervención, reforma o cambio? ¿Por qué, a través de qué circunstancia se involucra alguien –persona física o moral- en una acción determinada? La respuesta ya fue formulada en las páginas anteriores. Se involucra en una acción quien recibe –o puede recibir- un beneficio de ella o sufre –o puede sufrir- un perjuicio de la misma. Las categorías de análisis serían los tipos de beneficios y perjuicios que la acción puede causar a alguien. Se resumen algunos en el Cuadro 4 de la página siguiente, que no pretende ser exhaustivo.

A partir de un cuadro como éste, se puede responder con gran detalle a la pregunta clave ¿A quién puede beneficiar esta reforma, política o proyecto? Una vez que se identifique a todos los beneficios, que se pueden esperar de la intervención, resulta más fácil y evidente establecer qué personas físicas o morales y jurídicas –serán las beneficiadas. Hay que tener en cuenta que los beneficios de una política o proyecto que constituyen la razón de ser de la intervención pueden –y suelen- ser mayores que los que diseñadores y ejecutores intentaban conseguir directamente.

Los mismo se puede decir de aquellas personas o grupos que resulten involucrados porque sufren –o pueden sufrir- un perjuicio de la intervención. A continuación habría que construir un cuadro semejante al anterior con los perjuicios de todo tipo que la intervención puede causar. No lo vamos a hacer aquí, pero basta indicar que se obtiene con solo poner en negativo lo que aparece en el cuadro como positivo y viceversa.

Cuadro 5
Tipos de beneficios

Materiales	Ingresos	Inicio o aumento de salarios, de ventas, de subsidios, de pagos en especie. Reducción de costos, impuestos, cargas varias....
	Valor de los activos de capital	Generación de plusvalías. Reducción el costo del capital, acumulación.
	Posición en el mercado	Aumenta capacidad para competir, posición dominante. Reducción de la competencia
	Ventajas para ganancias futuras	Información privilegiada, acceso favorable a materias primas y a mercados.
Políticos	Mantener y consolidar el poder	Políticos en el poder: ganar popularidad y apoyo. Consolidar el partido, atracción de nuevos electores.
	Conquistar el poder	Políticos en la oposición con poder parcial para ganar elecciones generales
Organizativos	Conseguir ventajas dentro de la organización	Fomento de la carrera del empleado o funcionario, ascensos, bonos.
	Hacer avanzar la organización	Asignarle papeles más importantes y de prestigio. Ascenso en la jerarquía social
No materiales	Culturales	Conservación y fomento de lengua propia, costumbres, forma de gobierno local, relaciones familiares y sociales
	Religión, creencias	Fomento y expansión de la iglesia, el culto, la asociación. Aumento del número de fieles
	Recreación, deporte, estilo de vida	Facilidades para recreación, uso del tiempo libre, vida social, comunicaciones

La pregunta *¿a quién puede perjudicar esta política o proyecto?* Es mucho más importante, porque los planificadores suelen pensar y analizar más los beneficios que los daños. Los que promueven una política o proyecto tienen una tendencia natural a valorar más, o dar mayor peso a los beneficios que esperan conseguir y menos a los males que puede ocasionar la ejecución de una determinada intervención. Sin

embargo en el diseño y formulación de políticas hace falta cierto “pesimismo intelectual”, una especie de “a priori catastrófico” que sensibilice a los promotores sobre los males y daños que pueden ocasionarse, aunque debe ser un pesimismo metodológico y controlado para que no afecte indebidamente al proceso de toma de decisiones y paralice completamente la acción. En el esquema del marco lógico para la preparación de proyectos, se consideran siempre las condiciones, los supuestos que se hacen para que se produzca la cadena de causalidad que recorre todo el proyecto. En este apartado hay que listar todo lo que puede salir mal, es decir, que pueda hacer que la cadena se rompa y que determinadas actividades no tengan los efectos y resultados esperados. En él se incluye ese pesimismo metodológico al cual nos hemos referido. En este trabajo se propone algo similar, referido los intereses de personas y grupos que se pueden ver afectados por el proyecto.

¿Cómo se sabe a quién puede perjudicar el proyecto? A veces es obvio, si un programa de reforma agraria contempla la expropiación, no hay duda de quienes son los involucrados perjudicados. Y en general, cuando en las políticas hay medidas redistributivas, es fácil identificarlos. Pero no siempre es obvio. A veces los perjuicios resultan por rebotes, desplazamientos y traslaciones que a primera vista no tenían razón de producirse. Por eso hay que hacerse una idea, lo más completa posible, de cómo van a funcionar las medidas que se quieren llevar a cabo en una sociedad compleja, con intereses múltiples y contradictorios. Hace falta un esfuerzo imaginativo para verlas funcionando en concreto, en una realidad que se conoce en toda su complejidad con todos los recovecos y vericuetos, acciones y reacciones que la conforman.

Una regla básica de prudencia es identificar a los involucrados perjudicados en el entorno inmediato de la aplicación, sea geográfico o institucional, o en el sector específico en que se haga la intervención. Por ejemplo, si se establece un programa de comidas escolares en una determinada región, habrá que establecer qué impacto tendrá esta medida en las personas o empresas del sector privado que ofrecen comidas a los escolares en esa región. A continuación habrá que buscar a los involucrados en entornos próximos más alejados del punto –o zona- de impacto, y continuar hasta que se llegue a una distancia de la zona de impacto que se juzgue irrelevante para el análisis. Esta metodología de búsqueda por círculos concéntricos no es muy diferente de la que emplea la policía cuando busca a una persona desaparecida, que fue vista por última vez en un lugar determinado (que sería el equivalente a la zona de impacto de un proyecto).

La identificación de los involucrados por el diálogo social

Dado que nadie conoce mejor que los propios interesados qué cosas les favorece y qué les perjudican, la mejor manera de identificar a los involucrados, beneficiados y perjudicados, es preguntando. Todas las políticas y proyectos se debieran hacer en diálogo con la sociedad, cuyos miembros debieran participar tanto en el diseño, como en el proceso político de la aprobación y la implementación. En el diálogo con los distintos componentes de la sociedad se pueden conocer quienes son los involucrados,

quienes se sienten amenazados y quienes favorecidos por un determinado proyecto de ley, programa o política. Por desgracia esto rara vez se hace, porque no es fácil organizar un diálogo amplio sobre todas las propuestas y proyectos de las administraciones públicas, aunque ahora quizá por medio del INTERNET esta consulta resulte más factible en algunos países o localidades. Pero las autoridades a veces saben sondear la opinión de algunos involucrados importantes, que se supone que tomarán parte activa en el proceso de aprobación e implementación de las leyes o políticas de gran trascendencia. La técnica de los “globos sonda” o “filtraciones interesadas” sirve para ello. A veces se filtra en la prensa, a través de un periodista amigo del gobierno, alguna noticia, generalmente vaga e imprecisa, sobre lo que el gobierno pretende hacer en un sector determinado, para detectar precisamente quién está a favor y quién en contra de la intervención. Es una manera de destapar a los involucrados, para que hagan patente el signo de su compromiso, el tipo de acción que podrían emprender y su fuerza, antes de que las autoridades den el paso definitivo de publicar la medida, o enviar una propuesta de ley al Parlamento.

Aunque las consultas amplias no sean posibles, los planificadores no pueden prescindir de la opinión pública. A veces los gobiernos piensan que, si reúnen a un grupo grande de expertos en una materia objeto de una política, ya tienen todo lo que se necesita saber sobre el tema y no hace falta consultar a la opinión pública. Pero se equivocan. Los planificadores, encerrados en un búnker, pueden estar planificando para un mundo sin rozamientos y sin conflictos, privados de la posibilidad de consultar y contrastar con la opinión pública las resistencias o apoyos que se podrían generar con sus esquemas perfectos. Se privan así de un instrumento ideal para analizar a fondo a los involucrados, es decir, a aquellos que el análisis teórico va señalando como posibles involucrados. De esa manera se encuentran luego que los involucrados lo están más de lo que sospechaban, y se emplean más a fondo, o que aparecen otros involucrados que no se había detectado. O, al revés, si lo que esperaban era un gran apoyo de unos involucrados, luego resulta ser menos de lo esperado. En resumidas cuentas, el proyecto, por falta de información sobre los involucrados, encara una oposición inesperada –o una falta del apoyo esperado- que pueden llevarlo al fracaso. No se puede lanzar un proyecto a una sociedad tan conflictiva como la nuestra sin una buena información sobre los involucrados, información que se obtiene en primer lugar en un diálogo franco con diversos sectores y fuerzas que se pueden suponer “ex-ante” interesadas y afectadas por el proyecto.

Fuentes de información

Esto nos refiere a las fuentes de información para llevar a cabo el análisis de involucrados. Se mencionarán algunas, sin ánimo de ser exhaustivos:

Los mismos involucrados. Como ya se ha indicado arriba, se puede pasar de la identificación, inicial o provisional de un involucrado a un conocimiento más completo de sus características, sus intereses en el asunto, los recursos con que cuenta para la acción, el grado de compromiso y el tipo de acción en un diálogo con esas personas o grupos.

Las manifestaciones públicas de las personas interesadas, los grupos de presión y otras organizaciones interesadas en conferencias, declaraciones a la prensa, publicaciones y entrevistas.

La observación y el estudio de las prácticas de esas personas o grupos en acciones semejantes de tiempos pasados (aprender de la historia).

Los informes de la prensa más o menos especializada sobre personajes públicos, la situación de las empresas, las actividades políticas de los grupos de presión, el funcionamiento del gobierno (análisis de la sociedad).

Las actas y reportajes de las sesiones parlamentarias y de otros centros de discusión política, para conocer como piensan las diversas fuerzas sobre el tema.

Investigación en el terreno de las condiciones locales en la zona de impacto del proyecto o política, realizada por especialistas (antropólogos, sociólogos y psicólogos sociales) y personas con experiencia en el trabajo de campo.

El contacto habitual con los destinatarios/beneficiarios de un proyecto o política, sobre todo si son grupos humanos que viven en lugares o están marginados socialmente. Quienes tienen experiencia en este tipo de trabajo afirman la utilidad de los informantes, personas de las mismas comunidades afectadas, de buen juicio y con conocimiento de las circunstancias. Si las comunidades están algo organizadas y se reúnen en asambleas, una cooperativa, por ejemplo, se puede obtener asistiendo a ellas mucha información sobre las relaciones internas, y conflictos de la comunidad.

El INTERNET constituye hoy en día un poderoso instrumento para consultar con poco esfuerzo muchos periódicos y revistas, acceder a bases de datos oficiales, informes de los organismos del gobierno, y de organismos internacionales (como el Banco y el Banco Mundial). Pero su aplicación es limitada, porque, en América Latina, la gran mayoría de la población no tiene acceso al INTERNET, aunque los planificadores y ejecutores de programas si lo suelen tener.

La búsqueda de información para el análisis de involucrados debiera ser una tarea prioritaria para los planificadores y encargados del diseño de políticas y proyectos. Y de la misma manera que se les exige la búsqueda de información y datos para construir indicadores que hagan posible el seguimiento y la evaluación, de la misma manera debería que exigirse la información y los datos para conocer mejor a los involucrados. Eso, sin duda, añade costos –y alarga el tiempo- de la preparación de proyectos y políticas, pero ahorra esfuerzos, sorpresas y disgustos en la fase crucial de que es la implementación, en la que la mayor parte de los proyectos y políticas fracasan, y garantiza el impacto de la intervención.

El análisis de involucrados puede ser más o menos superficial o profundo, más o menos simple o complejo. A veces se hace como una formalidad para contentar a las

organizaciones y financiar proyectos, o a otras instancias que controlan el proceso de la formación de políticas. Eso es engañarse a sí mismos. Un análisis superficial y mal hecho es inevitable, no sirve para encontrar soluciones en el caso de que, en el momento de la implementación, aparezca una fuerte oposición a la política, o no ocurra un apoyo decisivo que se esperaba. El análisis de involucrados es para prevenir problemas y para encarar los que resulten inevitables, no es sólo para hacer una contemplación inane de la realidad social. El análisis de involucrados es un instrumento para la acción, un instrumento que debe estar en las manos de los ejecutores antes de que se ponga en marcha el proyecto o se comience a aplicar la política.

Estas reflexiones nos deben llevar a creer que el análisis de involucrados no es un lujo, ni supone una pérdida de recursos humanos y monetarios en la preparación de una intervención en la sociedad. Es más bien, una garantía, adicional para el buen diseño y la buena organización de la implementación, o quizá, es un remedio adicional contra el fracaso. En conclusión, el análisis de involucrados debiera ser una parte esencial de todo proyecto.

Alguien nos podrá decir que este tipo de análisis se ha hecho siempre aunque bajo otro nombre: análisis de correlación de fuerzas, de aliados y opositores, de agentes favorables y desfavorables. Estamos de acuerdo; esas formas y técnicas eran manera de hacerlo. Ahora se está sistematizando y ordenando el procedimiento de análisis para convertirlo en un instrumento estándar, basado en una comprensión científica de la sociedad y de las fuerzas que en ella evolucionan.

Una curiosidad: (involucrados y accionistas)

El que “tiene un interés” se parece al que “tiene una acción” o acciones de una empresa. ¿Es esta semejanza una mera casualidad, o su significado tiene algo en común? Algo tienen en común, como vamos a ver.

En primer lugar, los accionistas de una empresa, en la medida en que participan en la propiedad de la misma, tienen un interés muy preciso en que la empresa sea exitosa, gane dinero, sus acciones generen dividendos y su precio aumente todos los días en la bolsa de valores. Los accionistas son también involucrados en la marcha y funcionamiento de la empresa. Los accionistas son también involucrados. Pero no todos los que tienen interés en la marcha de una empresa son accionistas. Los empleados y sus familias, los ciudadanos que consumen los productos de la empresa, los proveedores que le suministran materias primas, partes y componentes, las otras empresas que compiten con ella en el mercado, los pueblos y ciudades en que la empresa tiene sus instalaciones, las administraciones públicas que le cobran impuestos y le proporcionan bienes públicos, todos estos agentes están involucrados en la vida y funcionamiento de la empresa, pero no son accionistas. Son involucrados, pero no son accionistas. En la discusión sobre la ética de las empresas se pregunta si una empresa sólo tiene obligaciones morales para con sus accionistas o también las tiene para con

los involucrados en ella. La respuesta ética parece ser que una empresa tiene obligaciones con ambos, aunque de distinta naturaleza.

Sea lo que sea en empresas privadas, ¿qué pasa con las empresas públicas con capital y propiedad de la sociedad, y con los demás bienes colectivos de una ciudad, región o estado? ¿Quiénes son los accionistas y quiénes son los involucrados? Pues son los mismos. Los involucrados son los accionistas. Los bienes colectivos son propiedad de todos, en el sentido de que todos tienen un interés en ellos porque les pueden reportar beneficios (están involucrados), y también lo son en el sentido de que es responsabilidad de todos conservarlos, hacerlos producir y reevaluarlos (son accionistas), justamente como un propietario privado hace con sus bienes con respecto a los bienes de la sociedad todos somos involucrados y accionistas.

9. Las técnicas del análisis microsocial de involucrados

La matriz operativa

Llegamos por fin a lo que constituye el instrumento propiamente dicho del análisis de involucrados: la matriz de involucrados. En ella tiene que aparecer todo lo que hemos mencionado sobre conflictos sociales, grupos de intereses, deficiencias del mercado e ineficiencias de las administraciones públicas, en el contexto de un caso particular de intervención de las autoridades en la vida social a través de un proyecto, un programa o una política determinados de alcance limitado. Esta matriz se construye poniendo en la primera columna la lista de los involucrados, de la forma más desagregada posible, y en las filas o renglones las características de cada uno de ellos, con el mayor detalle posible, añadiendo las acciones que posiblemente emprendan los involucrados, el éxito que se les puede asignar y las medidas que convendría tomar para encararlas. En realidad estas últimas casillas, constituirían, como ya se ha argumentado, lo que da operatividad a la matriz, es decir, lo que la hace útil para planificadores y ejecutores. A veces las dos o tres columnas que resumen las acciones a tomar como reacción a las de los involucrados se separan del análisis, pero en todo caso están estrechamente vinculadas con él, son en realidad el resultado del análisis. Pasamos a continuación a indicar como se construyen las filas y columnas de la matriz.

La identificación

En la primera columna de la matriz tiene que aparecer una lista de los involucrados, cada uno en una casilla que abre una fila. Su contenido es el del mapa de involucrados. Hay que separar a los que se pueden considerar favorecidos, y por lo tanto se puede esperar de ellos que apoyen la intervención, de los que se pueden ver perjudicados y se opongan a ella. Algunos prefieren hacer dos matrices, una para los involucrados perjudicados y otra para los beneficiados. Con una sola matriz, sin embargo, las comparaciones –y la correlación de fuerzas- son más fáciles e intuitivas. Se excluyen a los no-involucrados, porque si los hubiera no interesarían para el análisis. No nos vamos a preocupar de hacer una lista de no-involucrados. Otra cosa

son los involucrados, pasivos, de los que no se espera compromiso y acción alguna. Ellos si que debieran aparecer en el análisis.

Si se desea refinar el análisis, se podría distinguir a los que se encuentran objetivamente involucrados de los que se sienten involucrados, suponiendo que algunas personas o grupos, aunque debieran sentirse involucrados porque sus intereses están realmente en juego, no se sienten así y por lo tanto no van a hacer nada sobre la intervención. Ya se han dado a conocer criterios para determinar cuándo los dos planos, el objetivo y el subjetivo, coincidirán. Si los intereses son muy grandes y obvios no hay peligro de que surja esta dualidad. Pero si se juzga necesario (en un proyecto, por ejemplo, donde hay muchos beneficiarios marginados, dispersos y mal informados), se podría colocar en la primera casilla a los objetivamente involucrados y en la segunda (abriendo la segunda fila) a los que también están subjetivamente involucrados. En la mayoría de los casos, sin embargo, no hace falta esta distinción.

La designación de los involucrados hay que hacerla lo más detallada posible. No basta, por ejemplo, escribir: los militares, porque puede ser que los intereses de los jefes sean diferentes a los de los oficiales y la tropa. Si se diera el caso, habría que distinguir en casillas –y filas- separadas los rangos con intereses diversos. Siempre hay que dejar abierta la posibilidad de que dentro de cuerpos oficiales y organizaciones, en apariencia monolíticas, haya disparidad y aun intereses opuestos. Si las categorías son demasiado amplias, pueden resultar poco ilustrativas u operativas. Funcionarios públicos, por ejemplo, es una categoría demasiado amplia, que no diferencia mucho, a no ser que se trate de una medida que afecte expresamente a todos ellos, como sería una congelación de los salarios de todos los empleados públicos. Normalmente habrá que distinguir a los funcionarios públicos, por la institución, ministerio, departamento u oficina en que trabajan y el cargo que desempeñan. En un programa de obras públicas, por ejemplo, los intereses de los funcionarios de los ministerios de obras públicas, finanzas, salud y agricultura podrían ser opuestos³¹. Lo mismo podría ocurrir en otras categorías de empleos como el clero (conocidas son las diferencias teológicas y de disciplina al interior de este gremio) o empresarios, que puede abarcar realidades muy diferentes según sea el tamaño de la empresa. El grado de desagregación en la identificación dependerá de lo económico y de lo significativo que ésta resulte. Si la desagregación complica demasiado y oscurece el análisis, o si requiere demasiado tiempo y recursos humanos y financieros, habrá que limitarla a medidas racionales que la prudencia debe dictar en cada caso. Si la matriz muestra muchas casillas en blanco, debido a que no se dispone de información para llenarlas, ello podría ser una señal de que la desagregación se ha llevado más allá de lo que resulta significativo y razonable.

³¹ Sería fácil imaginarse una situación en que un proyecto de obras públicas, diseñado y promovido por los funcionarios del ministerio de obras públicas chocara con las prioridades de los funcionarios del Ministerio de Finanzas, empeñados en reducir el gasto público, y con las del Ministerio de Salud, si las obras públicas facilitarían la propagación de algunas enfermedades, y del Ministerio de Agricultura, si las obras afectarían negativamente la productividad de una determinada región.

Los involucrados no sólo son personas, también lo suelen ser grupos de personas, organizados especialmente o previamente existentes, instituciones públicas y privadas que ejercen una acción a través de sus representantes legales o naturales. Siempre hay que estar atentos ante la posibilidad de que los intereses y de que las acciones de los grupos no sean unitarias.

Las razones de los involucrados

Una vez que se han identificado a los involucrados, hay que responder en la columna siguiente a esta doble pregunta: ¿Por qué son involucrados, cuáles son sus intereses, los verdaderos y los que declaran públicamente? En ella se reconoce la posibilidad de que lo que realmente mueva a los involucrados no sea lo que ellos declaran públicamente. Este es un asunto esencial, saber cuáles son los intereses materiales –en la mayoría de los casos- o de otro tipo inmaterial, como ya se ha indicado, que vinculan o involucran las personas o los grupos que encaran una intervención determinada. Para llenar estas casillas se necesita conocer la estructura económica y social, y el funcionamiento de la sociedad y de las administraciones públicas, así como de los procesos políticos. En casos concretos la respuesta a la pregunta puede ser fácil, pero no siempre lo es; y cuando no lo es, habrá que dedicarse a fondo a estudiar e investigar cuáles son los intereses que mueven a los actores. Este conocimiento es importante porque de él se derivan las características de la acción de los involucrados; su grado de compromiso, la fuerza con que se emplearán, y las alianzas que llevarán a cabo.

Parte de la estrategia de los involucrados ante una determinada intervención de las autoridades puede ser no dar a conocer sus verdaderos intereses. Esto podrá ocurrir porque, si los declararan, su imagen pudiera sufrir y su labor de persuasión en la sociedad pudiera resultar contraproducente (si generara más antipatías que simpatías). A veces hay motivos “inconfesables”, que, aunque sean legales, la sociedad no los acepta como moralmente válidos. La venta libre de armas al por menor, por ejemplo, aun siendo legal en los Estados Unidos, está revestida de una cierta sospecha por parte de la población. En estas circunstancias los fabricantes de armas, cuando se movilizan contra la prohibición, no pueden aducir sus pérdidas o ganancias como intereses válidos que proteger. Siempre se presentan como guardianes de la libertad individual de los ciudadanos, invocando la Segunda Enmienda de la Constitución, que sancionó la existencia de una milicia armada para defender la recién ganada independencia cuando todavía no existía un ejército regular. La posibilidad de que se encubran los intereses verdaderos de algunos involucrados nos puede inducir a desconfiar de las declaraciones públicas, que siempre habrá que contrastar con la información objetiva de que se disponga.

La magnitud e importancia de los intereses

En un primer momento hay que identificar y hacer una lista de los intereses que mueven a los involucrados. A continuación, habrá que evaluarlos en cuanto a su magnitud real e importancia relativa para el sujeto. Posiblemente esto merezca otra columna de la matriz. En el caso de que se manifiesten perjuicios para alguien no bastaría identificar la naturaleza de este perjuicio (pérdida de ventas, reducción de beneficios y depreciación del valor de las acciones de una empresa), sino que habrá que estimar la magnitud de las pérdidas, porque una pérdida el 1 por ciento de las ventas de una empresa no es cualitativamente lo mismo que una pérdida del 25 por ciento; lo primero puede ser una “corrección del mercado”, que no induce a acción alguna, lo segundo puede ser un desastre que obliga a reaccionar. De la misma manera, un beneficio que se pudiera cuantificar como un aumento del 0,1 por ciento del ingreso disponible de una persona es cualitativamente distinto de otro que suponga un aumento del 10 por ciento. En el primer caso puede que el presunto beneficiario no levante un dedo para conseguir un aumento tan pequeño, pero hará todo lo posible para conseguir el segundo. La magnitud del beneficio es el criterio discriminatorio que hay que tener en cuenta.

Las consideraciones subjetivas -¿cuán importante es el interés en cuestión para el involucrado?- son especialmente significativas cuando se trata de intereses no materiales que no se pueden expresar cuantitativamente. Para los seguidores de una cierta religión o secta una medida puede tener una importancia vital que deja a otros completamente indiferentes y que en ningún caso se puede cuantificar. Supongamos una medida para prevenir el SIDA consistente en repartir preservativos a todos los varones mayores de 15 años que visitan los centros de salud. Los beneficiados serán todos los usuarios que realicen el acto sexual con profilaxis, sus posibles parejas y la sociedad en general. Los afectados negativamente pueden ser los miembros de una religión o iglesia que esté contra del uso de preservativos. Los intereses que puedan tener éstos en oponerse y combatir la medida no se miden en cifras, sino la importancia que asignen a la moral sexual de su iglesia o religión. Si para ellos es muy importante, se podrán oponer con todas sus fuerzas, como si se tratara de una enorme pérdida económica.

El compromiso

De la magnitud e importancia de los intereses en juego se podrá deducir el nivel de compromiso que puede razonablemente esperarse de los involucrados. Si estos perciben bien sus intereses y el vínculo entre éstos y una intervención de las autoridades, es decir, de qué manera concreta esa acción afecta sus intereses y si lo que está en juego es mucho e importante, entonces se podrá predecir que su compromiso será grande. En el caso del transporte, si los vendedores de autobuses supieran que la reforma del sistema presupone la adquisición de gran número de unidades nuevas, se implicarían a fondo en promover esta reforma. Por el contrario, si alguien o bien no percibe que sus intereses estén en juego en una determinada intervención de las autoridades, o bien lo que está en juego es poca cosa, se puede suponer que el

involucrado mostrará un interés limitado y no estará dispuesto a hacer sacrificio alguno para apoyar o derrotar la medida. No esperábamos, en el caso mencionado un gran compromiso en un sentido u otro de los que se desplazan en automóviles privados, a no ser que tuvieran algún otro interés en la reforma.

El compromiso se manifiesta a través de las declaraciones que hacen y en las acciones que emprenden los involucrados, en los recursos que están dispuestos a gastar o en las molestias que están dispuestos a soportar. Pero hay que tratar de adivinarlo con antelación en función del grado de percepción y la magnitud de lo que está en juego y del poder que tiene para actuar. Los más comprometidos a favor o contra la intervención se pueden convertir en líderes que arrastren a otros y que eleven el nivel de compromiso de ellos. Para hacerlo operativo se puede emplear una clasificación que tendría los siguientes componentes

Líderes, los individuos o empresas más comprometidas a la cabeza del movimiento de repulsa o apoyo; le proporcionan los mensajes, conexiones y a veces los recursos.

Seguidores entusiastas, siguen de cerca a los líderes pero su nivel de compromiso es menor, probablemente porque sus intereses no son tan grandes ni importantes.

Seguidores tibios, colaboran con menor energía, sirven de resonadores de la opinión de los líderes, pero no emplean sus propios recursos en gran medida.

Espectadores interesados, manifiestan simpatía, pero sin esfuerzo ni gasto especial de su parte, aplauden los otros, agitan banderas, siempre que no haya que gastar nada.

El poder

En la quinta columna citaremos el poder de los involucrados que dará a su acción más o menos identidad. Entre otros se señalarán los que parecen más relevantes para una acción conjunta en la sociedad, pero la lista no trata de ninguna manera de ser exhaustiva:

Recursos, son determinantes para la acción, sobre todo si se entienden por ellos no sólo recursos materiales (dinero) sino también recursos humanos. Los involucrados pobres suelen tener menos impacto en la sociedad que los involucrados ricos, a no ser que muevan a mucha gente en su acción colectiva.

Conexiones políticas, que pueden afectar los procesos políticos de proponer, diseñar, aprobar e implementar medidas, políticas y reformas. Puesto que estamos preferentemente en el contexto de las políticas sociales, esta forma de poder, es decir la capacidad para comunicarse con los centros donde se toman las decisiones públicas

y hacer valer allí los intereses particulares es esencial para el éxito de la acción colectiva.

Organización, porque en este terreno la unión también hace la fuerza. Los involucrados que estén mejor organizados tendrán mejores oportunidades de influir en la sociedad. Ya sabemos que los grupos pequeños, grupos privilegiados, tendrán más capacidad de movilización e impacto que los grandes grupos latentes, masas apenas organizadas. Se debe prestar atención al análisis de la forma como están organizados los involucrados identificados para estimar su poder.

Acceso a los medios, porque en los medios y en el campo de la información se llevan a cabo importantes contiendas. Algunos involucrados poseen, o están próximos a la propiedad, de los grandes medios de difusión de masas, mientras que otros apenas tienen la oportunidad de publicar un simple artículo o de generar una noticia que informa a la opinión pública sobre sus intereses particulares. A veces la comunicación informal llega lejos, pero siempre es más laboriosa e insegura.

Relaciones públicas, constituyen una manera de emplear los medios de difusión para captar la benevolencia de la opinión pública y de los miembros de la administración hacia un grupo de intereses particular. Es la manera de emplear los recursos y el acceso a los medios para conseguir que la comunidad identifique los intereses de una gente, grupo de interés o involucrado con el bien más común y general de la misma.

Capacidad de movilización y seguimiento, una meta específica de las acciones anteriores. El poder de influir en la sociedad se manifiesta en esa capacidad de movilizar partidarios y seguidores, algunos lejanos a los intereses en cuestión, para defender los intereses de grupos determinados. Los partidarios de un club de fútbol, que solo reciben una satisfacción vicaria con el triunfo del equipo, pero no participan nada del dinero que ganan los clubes, sería un ejemplo de lo que queremos decir.

El modo de operar

Esta es una consideración importante, dado que, como ya hemos dicho varias veces, el objeto de este análisis es inminentemente práctico. Lo hacemos para llevar a cabo con mayores probabilidades de éxito un proyecto, programa o política. El modo de operar de cada involucrado depende mucho de sus recursos y del entorno institucional y político en que se mueve, de lo que este promueve, permite, tolera o no castiga. Depende también de lo específico de la intervención y de las metas que se quieren alcanzar. Hacemos una distinción básica entre:

Acción directa: los involucrados tratarán de llegar directamente a los centros de decisión concernientes. Tratarán de influenciar a los técnicos que respaldan la intervención (con estudios e informes técnicos alternativos), a los funcionarios responsables del diseño y formación de las políticas con amenazas o promesas, alusiones a su carrera, su promoción, su empleo en la empresa privada y de otras maneras que afecten a los intereses de los funcionarios. Tratarán de influir en los

políticos activos en el proceso legislativo, si este fuera necesario, con ofertas y amenazas sobre el futuro político del partido y el suyo propio, aportando dinero a las campañas y a los fondos del partido.

Mecanismos de acción directa: Cabildos organizados, donde esto sea legal y acostumbrado, despachos de abogados para controlar e influenciar a los procesos legislativos, contactos personales esporádicos, y no se pueden ignorar las prácticas de corrupción. La existencia de estos mecanismos y el acceso a ellos no está asegurada para todos los involucrados. Suelen ir asociados al poder que se mencionara en el párrafo anterior.

Acción indirecta. Es la manera de llegar a los centros de decisión a través de mediaciones poderosas. Una de éstas es la creación de una opinión pública a favor o en contra de una intervención, que haga aumentar los beneficios o los costos políticos de una determinada decisión. Una decisión impopular puede tener un gran costo político para quien la toma, en cambio una decisión popular puede tener un beneficio igualmente grande. Por eso la opinión pública se convierte en un activo que todos los involucrados quieren ganar para sí. Los responsables de la opinión pública, periodistas, intelectuales, maestros, predicadores, se convierten así en objeto de la acción indirecta de los involucrados.

Movilización de otros involucrados. Como se señaló anteriormente existen involucrados que no están muy decididos a actuar, porque no perciben bien lo que atañe a sus intereses, o porque éstos son pequeños y los beneficios de la acción son inciertos. Los involucrados líderes pueden intentar movilizarlos para conseguir mayor cobertura de sus pretensiones y dar la impresión de que sus intereses coinciden realmente con los de la mayoría de la población. Cuanta más gente se movilice en el sentido pretendido por los grandes involucrados más fácil será la labor de estos.

Las alianzas

Así se llega a una columna importante que habría que llenar con las alianzas que cada involucrado individual, persona o grupo, pueda realizar con otros involucrados –y no involucrados-³² para maximizar su influencia en la sociedad y fortalecer su posición negociadora. Las alianzas con no involucrados se suelen basar en el principio “hoy por ti, mañana por mí”, es decir, un principio de ayuda mutua, que, en determinadas circunstancias o frente a ciertas intervenciones, puede mover a la acción colectiva a personas o empresas que no estén realmente involucradas en la intervención. Las alianzas con otros involucrados son lo más corriente y normal, porque es la manera de

³² La posibilidad de lograr una alianza con sectores que no se ven directa y obviamente involucrados se puede basar en un principio “Hoy por ti, mañana por mí”. Supóngase que el Estado quiere intervenir en la industria de la energía eléctrica para regular ciertos aspectos de ella. Puede haber una alianza entre las empresas eléctricas y empresas de sectores completamente diversos (farmacéuticas, tabacaleras, de transporte) que no se verán afectadas por la intervención, pero que quieren hacer un frente común contra la intervención de las agencias reguladoras del estado en general y por principio. Hoy se asocian con las empresas eléctricas para que mañana, dada la ocasión, éstas se asocien con ellas contra una intervención en el sector farmacéutico, por ejemplo.

aumentar la influencia sobre la sociedad y hacer aparecer una determinada movilización a favor o en contra de una política o medida como un movimiento de toda la sociedad, cuando solo es un movimiento dictado por los intereses de una parte de los ciudadanos. Los líderes suelen iniciar las alianzas con los seguidores y aun con los espectadores para asegurar la dirección de la movilización. Muchas veces tiene que consolidar las alianzas con aportes económicos y otras ventajas para mantener unidas y coherentes a las partes. Cuanto más fuerte sean las alianzas más probabilidad habrá de conseguir lo que se pretende.

Los objetivos y resultados de la movilización

Lo que conseguirán de hecho los involucrados es algo que sólo se podrá saber cuando se lleve a cabo una determinada acción colectiva. Pero el análisis debe tratar de adivinar que objetivos se fijan y que resultados pueden conseguir los involucrados sobre la base de toda la información recogida hasta el momento y estimar con antelación las probabilidades de que consigan dichos objetivos. En primer lugar habrá que determinar qué objetivos se han fijado –o se fijarán- los involucrados para su movilización. Supóngase que hay una movilización contra una ley de reforma agraria que se ha presentado para ser discutida en el Parlamento. Los opositores podrán tener como objetivo de su acción o bien retirar la ley y terminar ahí el proceso de reforma, o bien modificar la ley o por último sustituirla por otra completamente distinta. Los tres objetivos son diferentes y las probabilidades de éxito de cada uno de ellos estarán en función de los datos del análisis de involucrados.

Hay que reconocer que no todos los involucrados tienen la misma opinión sobre cómo se promueven y se defienden los intereses de unos y otros y como se debate o se apoya efectivamente una política, medida o intervención. A unos les bastarán unos cambios en la política (y aquí puede haber muchos términos medios), otros aspirarán a una política distinta y por último habrá otros que no desean política alguna. Hay que tratar de esclarecer por medio de análisis qué objetivos en concreto quiere conseguir cada cual; más aun, que objetivos se podrá fijar una alianzas de involucrados. A continuación habrá que estimar, sobre la base de toda la información disponible, que probabilidades tienen los involucrados de conseguirlo. Supóngase que el análisis estima que hay un 80 por ciento de probabilidad de que los involucrados perjudicados consigan detener la medida en el Parlamento. Este conocimiento es esencial para elicitarse una respuesta por parte de los diseñadores y responsables de la política. Pero si sólo se estima una probabilidad del 20 por ciento de que logren su objetivo, quizá no hará falta ninguna respuesta.

Las respuestas

Las respuestas constituyen, las conclusiones del análisis de involucrados. Una vez que se tenga una buena idea de lo que éstos quieren conseguir y las probabilidades de que lo obtengan, los promotores y responsables de la política, programa, proyecto o cualquier otra intervención, y las autoridades tendrían que definir una estrategia para responder a la situación que conduzca a estos resultados. En casi todas las cosas de la

vida hay individuos que están a favor y otros que están en contra. El resultado de cualquier análisis de involucrados concluirá que los ciudadanos se dividen en los mismos dos campos, a favor y en contra. Los que sean neutros, ya se ha dicho, quedarán fuera del análisis, a no ser que se descubra una posibilidad de involucrarlos. La estrategia de la respuesta será doble, una para los que estén a favor y otra para los que estén en contra, y además compleja porque en esta columna habrá que especificar lo que se va a hacer con respecto a cada uno de los involucrados que aparecen en las casillas de la primera columna.

Para los resultados favorables la reacción de los responsables de la intervención tendrá que ser, en general, la de saber aprovechar el apoyo que les brindan estos involucrados; quizá tengan que convencer a los que vacilan, dar argumentos a los más militantes, e incorporar a todos en la resistencia contra los opositores. Tendrán que llamar la atención de la sociedad sobre el respaldo que se recibe, sobre todo si es grande y mayoritario, lo que supone que la intervención cuenta con el apoyo de una buena parte de la población. En el caso que se verá más adelante de la reforma del sistema de salud de los Estados Unidos, los beneficiarios directos que eran unos cuarenta millones de personas no se movilizaron en absoluto, porque no se les dieron a conocer los beneficios que podían esperar de la reforma, ni nadie se ocupó de buscar el apoyo público ni de organizarlos para llevar a cabo acciones colectivas en defensa de la reforma. En su lugar lo hicieron los sindicatos, que, sin embargo, no tuvieron tanta credibilidad como la hubieran tenido los mismos beneficiarios.

Para los involucrados que se oponen a la intervención la respuesta es más complicada. En primer lugar, habrá que hacer un balance entre los que están a favor y en contra. Si se descubre que la mayor parte de los involucrados, o los más importantes (los más fuertes, los líderes), aunque sea minoría, están en contra de la intervención, habrá que inferir que el análisis arroja un balance negativo. En ese caso es necesario diseñar una estrategia de respuesta general, para encarar objeciones comunes, y otras específicas a los intereses de cada uno de los involucrados que se opone a la intervención.

Si se prevé una oposición cerrada, muy fuerte y conflictiva, eso quiere decir que la propuesta de cambio no podrá realizarse, por lo menos en su forma actual (sobre todo, tratándose de una política social). Habrá que retirarla del proceso de aprobación o llevarla de nuevo a la mesa de diseño. Si una oposición de estas características surgiera cuando se está comenzando la implementación, habría que plantearse seriamente su interrupción y devolver el proyecto a la mesa de diseño (lo cual en nuestro modelo de formación de políticas es perfectamente posible y previsible) o regresar los responsables y los involucrados a la mesa de negociación.

Si hay una oposición fuerte por parte de unos pocos involucrados no esenciales, se puede resolver el conflicto con reformas o cambios que tengan en cuenta los intereses de los opositores. También se pueden negociar con los opositores principales los cambios que les sean aceptables sin alterar o retirar el proyecto. Si se considera la posibilidad de la negociación y la modificación de la política propuesta, hay muchas alternativas de acción. Resulta muy difícil, sin embargo, proponer respuestas

generales para cada situación que se puede presentar al final del análisis con distintos balances de involucrados a favor y en contra. Las respuestas, ya sea la imposición de la propuesta original, la negociación o el cambio, tienen que ser adaptadas a cada situación. Aquí se hace evidente la conveniencia del modelo abierto de formación de políticas y el de la gerencia adaptativa. El análisis de involucrados ofrece información ordenada y clasificada sobre las posibles acciones de los afectados que es útil para la toma de decisiones, pero no sustituye a la discreción y buen juicio de quienes las toman.

10. El caso de la propuesta de reforma del sistema de salud del Presidente Clinton (1994). Comentario adicional (1999)

En 1995 se preparó para los cursos del INDES el caso de la propuesta de reforma del sistema de salud estadounidense que el Presidente Clinton propuso, sin éxito, en 1994. El caso se emplea todavía en los cursos del INDES y se añade a este documento. En él se han recogido datos, informaciones y análisis de expertos, para explicar el fracaso que experimentó una iniciativa que parecía razonable, puesto que buscaba una solución para el problema de unos cuarenta millones de estadounidenses, y que además contaba con la mayoría demócrata, el partido del Presidente, en las dos cámaras del Congreso y tenía el apoyo adicional de la primera dama Hillary Clinton, una figura siempre querida y respetada en ese país, que se puso al frente de la empresa. Sin embargo la operación fracasó estrepitosamente. Los problemas del sistema de salud de los Estados Unidos, particularmente la falta de cobertura médica de varios millones de ciudadanos, siguen sin resolverse. La batalla por la reforma del sistema de salud, que consume el 14 por ciento del producto nacional bruto del país, se mantiene de actualidad en 1999. “El sistema de salud persiste como tema para el año 2000”, decía un titular del Washington Post recientemente.³³

El caso se concibió primordialmente para explicar cómo no se deben llevar a cabo políticas públicas y se empleó en la explicación del modelo de formación de políticas, como una ilustración de los problemas y fallas, que emanan de modelos cerrados y rígidos. Ese documento, sin embargo, contiene un mapa de involucrados, que junto a otras informaciones que se proporcionan para el estudio de caso, pueden servir de base para un ejercicio muy sencillo y pedagógico de análisis de involucrados.

Algunos datos e informaciones adicionales

Se aducirán algunas referencias a los temas actuales de la reforma de la salud y del cabildeo correspondiente, que podrían complementar el caso de 1995. En 1999 la discusión del problema de salud en Estados Unidos ha asumido la forma de una propuesta de los congresistas del partido demócrata para aprobar una legislación sobre “los derechos de los pacientes” relacionada sobre todo con las propias empresas que los aseguran, las empresas aseguradoras privadas y también con los hospitales, las farmacias y los médicos. El cabildeo de la salud se ha puesto en movimiento, como lo hizo en 1994 ante las anunciadas reformas. Durante la primera semana de julio de 1999, una campaña publicitaria relámpago de 750.000 dólares, pagada por una coalición de grandes empresas y compañías aseguradoras, atacó las propuestas de los demócratas, que, entre otras cosas, permitirían a los empleados demandar judicialmente a sus empresas por agravios relacionados con el seguro médico. Aunque la campaña fue de alcance universal, su objetivo principal fue llegar a los senadores republicanos de varios estados que tendrán que ser reelegidos el próximo año. Los anuncios, después de ventilar las quejas y temores de un trabajador, un pequeño empresario y una madre con su hijo, exhortaban a los televidentes a ponerse

³³ “Health Care Growing as 2000 Issue. Reform Efforts Now are More Piecemeal”, *The Washington Post*, July 11, 1999. A1.

en contacto con su senador respectivo³⁴ y dejar constancia de su oposición a la propuesta de ley.

En 1999 el debate simulará un circo de tres pistas, porque el Congreso tendrá que considerar no sólo el asunto de los derechos de los pacientes, sino también el de las recetas médicas para las personas mayores y la reforma de “Medicare” (el sistema público de salud para los jubilados). Para encarar asuntos tan importantes, los grupos de interés se aprestan a emplear lo que se ha llamado “todas las técnicas del cabildeo del siglo XXI”, que incluyen publicidad en televisión, encuestas de opinión pública, adoctrinamiento de los votantes en las primarias de algunos estados clave y contribuciones a los partidos. El mayor esfuerzo se concentrará lejos de Washington, y no tratará directamente con los asuntos más debatidos, sino que tratará de limpiar la imagen de los grupos de intereses más vulnerables.³⁵

Una novedad de la situación actual es que el poderoso cabildeo de los médicos, la American Medical Association, AMA, encara al no menos poderoso cabildeo de la industria de los seguros médicos, lo que puede resultar en un chorro de oro para los políticos en Washington. Con las elecciones presidenciales en Noviembre del año 2000 todo el dinero de los cabildeos será bien recibido para las campañas presidenciales. Por ejemplo, una “Coalición para una salud de calidad financiable”, que representa a las compañías aseguradoras, ha recogido 9 millones de dólares para cambiar la imagen de la industria de los seguros médicos, que está siendo abatida por los mismos médicos y algunos grupos de defensa del consumidor. La AMA, el cabildeo de los médicos, contribuyó con 16 millones de dólares en 1998 a los esfuerzos para defender sus intereses corporativos.

El plan del presidente Clinton para reformar “Medicare” y aumentar la provisión de medicinas con receta a sus beneficiarios, ha hecho entrar en el juego a otros dos titanes del mundo de los cabildeos en Washington; la industria farmacéutica y a los jubilados. La “American Association of Retired Persons” es una poderosa organización, que desembolsó 3,7 millones de dólares en 1998 para defender el asunto de las medicinas. Este cabildeo, además de tener mucho dinero, cuenta con una legión de voluntarios, jubilados con buena formación y mucho tiempo disponible para presionar a los políticos y ganarse la opinión pública.

Las contribuciones de los cabildeos más importantes involucrados en esta discusión aparecen en el siguiente cuadro. Los datos los obtuvo el Washington Post (July 5, 1999, A3) del “Center for Responsive Politics”.

³⁴ En Estados Unidos se eligen dos senadores por cada uno de los Estados de la Unión.

³⁵ “Health Care Lobby Targets GOP Senators on Air”, *The Washington Post*, July 5, 1999, A3.

Cuadro 5

Los intereses en el sector salud. Gastos de cabildeo registrados en 1998 (en millones de dólares)

American Medical Association	18,0
Business Roundtable (Grandes empresas)	12,0
Pfizer Inc. (Viagra)	8,0
Eli Lilly and Co.	5,0
Health Insurance Association of America (Cias. De Seguros)	4,5
American Association of Retired Persons (Jubilados)	3,7
Pharmaceutical Research and Manufactures Association	2,5
American Association of Health Plans (Iguatorios)	2,0
Cigna Corporation (Aseguradora)	1,3
United Healthcare (Aseguradora)	1,0

Mientras continua la discusión sobre los temas mencionados, los representantes de hospitales geriátricos, los médicos y las enfermeras están tratando de aprovechar el movimiento de las aguas para obtener compensaciones para neutralizar las reducciones de gasto sanitario que impuso la ley para equilibrar el presupuesto en 1997.

Como se puede ver por esta rápida descripción de la temática actual, el sector de la salud en Estados Unidos es un ejemplo de ese entrecruzamiento y oposición de intereses que caracteriza a la sociedad actual. El sector de la salud de Estados Unidos se presta particularmente a un buen análisis de involucrados porque hay mucha información disponible para llevarlo a cabo.

La razón de ser: división del trabajo y divergencia de intereses
Preguntas para la discusión y el repaso

1. ¿En qué sentido se puede aplicar el refrán castellano “nunca llueve a gusto de todos” para analizar la sociedad moderna?
2. ¿Qué es la división del trabajo y que consecuencias tiene en general para la organización y funcionamiento de la sociedad?
3. ¿De qué manera la división del trabajo genera diversidad de intereses materiales entre los miembros –o grupos de miembros- de una sociedad?
4. ¿Qué limitaciones tienen la explicación del fenómeno que se da en el texto?
5. ¿En estas circunstancias, qué sentido tiene hablar del bien común de una sociedad determinada?
6. ¿En qué sentido podemos decir que los intereses particulares diversos, que surgen de la división del trabajo están subordinados al interés general de la sociedad?
7. ¿De qué manera el principio de la compensación asegura un resultado óptimo de la división social del trabajo?
8. ¿En el marco de lo expuesto en el texto, cómo se justifican intervenciones de las autoridades que afecten los intereses particulares de los ciudadanos individuales?
9. ¿En qué consiste el problema del polizón, y cómo afecta a la relación entre los intereses particulares y el interés general?
10. ¿Qué otros factores culturales pueden crear divergencias de intereses entre los ciudadanos, de manera que una cierta intervención –legalizar el aborto, por ejemplo- puede encontrar respuestas contradictorias?

La lógica de la acción colectiva
Cuestiones para la discusión y el repaso

1. ¿Qué relación, y qué diferencia hay entre “campos de interés” y “grupos de interés”?
2. ¿Es concebible la organización libre de grupos de personas que no tengan algún interés común? ¿Para qué podrían formar un grupo esas personas? ¿Tiene algún ejemplo?
3. ¿Por qué decimos que en una democracia perfecta los individuos no tienen por qué asociarse para promover y defender sus intereses?
4. ¿Los grupos de intereses económicos y materiales son los únicos que debemos considerar al preparar y diseñar una política social?
5. ¿Qué diferencias hay entre los conceptos de grupos pequeños, “privilegiados e intermedios” y grupos grandes o “latentes”?
6. ¿Cuál son las diferencias relevantes para la acción conducente al logro de un bien colectivo?
7. ¿Qué papel desempeña el “problema del polizón” en unos y otros?
8. ¿Se reducen las diferencias a la dificultad en llegar a un consenso de los miembros del grupo sobre la conveniencia o necesidad de la acción?
9. ¿Cómo se transforman los grupos de intereses en grupos de presión?

10. ¿En qué condiciones pueden los grupos de presión tener una función compensatoria y equilibradora del poder en la sociedad?

El gobierno como agente equilibrador de intereses diversos y contrapuestos **Cuestiones para la discusión y el repaso**

1. ¿De qué esperamos ordinariamente nuestra comida y sustento, de la bondad de las personas o de su propio interés? Comente el texto de Adam Smith.
2. ¿En qué sentido se puede aducir que el mercado es el lugar, o la circunstancia, en que se encuentran los diversos intereses materiales de las personas? ¿Qué requisito es necesario para que esta afirmación sea verdad?
3. ¿A qué se debe que los diversos intereses frecuentemente choquen en el mercado?
4. ¿Cuáles son las principales actividades de los grupos de presión en los mercados?
5. ¿Cuáles son las principales actividades del Estado con respecto al mercado, que casi todo el mundo acepta?
6. ¿Qué se entiende por cabildeo? ¿Cómo funciona y que trata en general de conseguir?
7. ¿En qué consiste la caza de rentas?
8. ¿Qué entendemos por “información privilegiada”? ¿Para qué es privilegiada?
9. ¿Cuáles son los objetivos principales de las relaciones públicas de los grupos de presión? ¿Cuál es su mensaje típico?
10. ¿Cómo se distingue y diferencia el interés privado del interés general?

Política redistributiva y política social **Cuestiones para la discusión y el repaso**

1. ¿Cuáles son las tres funciones económicas esenciales del Estado? Comente.
2. ¿Cuáles pueden ser las fuentes de conflicto en la producción y entrega de los bienes públicos?
3. ¿Cuál sería la justificación filosófica de la redistribución del ingreso? Y ¿Cuál sería la pragmática?
4. ¿Por qué se dice que la redistribución hay que hacerla al margen del mercado?
5. ¿Qué significa eso de que la política fiscal es un mecanismo para canalizar ingresos de unos ciudadanos a otros?
6. ¿Cuáles son las principales fuentes de conflicto al determinar el gasto público?
7. ¿Está de acuerdo con la proposición de que la mayor parte del gasto público se financia con impuestos?
8. ¿Por qué se dice que la estructura del sistema impositivo es el resultado de una compleja interacción de intereses?
9. ¿Para qué se hace un análisis de la incidencia de los impuestos?
10. ¿Cómo es posible que las políticas sociales, aun las más justificadas, puedan generar conflictos de intereses?

La formación de las políticas públicas

Cuestiones para la discusión y el repaso

1. ¿En qué sentido decimos que a veces consideramos las administraciones como una “caja negra”?
2. ¿Por qué se oponen las insuficiencias del Estado a las insuficiencias del mercado? ¿Son las dos fallas de la misma naturaleza?
3. ¿Qué dificultades ven los economistas de la *public choice* para establecer normas con vistas a conseguir buenas políticas públicas? ¿Por qué, en otras palabras, sólo se puede hacer un análisis positivo de políticas concretas?
4. ¿Acepta la distinción entre la constitución de políticas públicas y una política en particular?
5. ¿Qué elementos entran en la configuración de la racionalidad de los funcionarios públicos?
6. ¿Cuál es el problema de la agencia conocido como “el de múltiples principales”? ¿Cómo se aplica a las administraciones públicas?
7. ¿Cuáles son las principales dificultades para medir el desempeño de los funcionarios públicos? ¿Cuáles son algunas consecuencias de ello?
8. ¿Qué consecuencias, buenas y malas, puede tener la preocupación de los funcionarios por su carrera y su reputación?
9. ¿Cree que los funcionarios con agendas privadas realizan un servicio público?
10. ¿Le parece acertado decir que las acciones de las administraciones públicas corresponde a combinaciones o compromisos de agendas institucionales con agendas personales?

La necesidad del análisis de involucrados para la formación de políticas

Cuestiones para la discusión y el repaso

1. ¿En qué sentido usamos el término “involucrados”? ¿Qué otros términos expresarían lo mismo?
2. ¿Qué relación hay entre el concepto de involucrados y el de participación en el funcionamiento de la sociedad?
3. ¿Con qué criterios se delimita el mapa de involucrados en una determinada acción, reforma o cambio?
4. ¿Qué tipos de errores se pueden cometer en la percepción de los involucrados con respecto a los beneficios o perjuicios que resultan de una acción?
5. ¿Qué se entiende por involucrados activos e involucrados pasivos?
6. ¿En función de qué criterios se producirá una mayor o menor movilización de los grupos de interés ante un posible cambio que los afecta?
7. ¿En qué se diferencia la formación e implementación de políticas sociales del montaje de un automóvil por una serie de robots?
8. ¿Cree usted que el análisis de involucrados es necesario en una sociedad plagada en la que existen un gran número de conflicto de intereses?
9. ¿A qué acciones por parte de los responsables de un cambio, política o proyecto, deben llevar los resultados del análisis de involucrados?

10. ¿De qué manera puede servir el análisis de involucrados para reforzar la realización de una política o un proyecto?

Análisis macro- y micro-social. Categorías de análisis y fuentes de información
Cuestiones para la discusión y el repaso

1. ¿Tiene claras las diferencias entre lo que se denomina el análisis macro social y micro social de involucrados?
2. ¿La diferencia afecta solo al mapa de involucrados, en el sentido de que sea más o menos amplio, o también a las modalidades de afectación y respuesta?
3. ¿Qué es lo que hace que una persona o grupo de personas esté involucrado en, o afectado por una intervención de política?
4. ¿Se reducen las categorías del análisis de los involucrados a los beneficios y daños económicos que pueden surgir de una intervención?
5. ¿Cómo se puede saber antes de la ejecución de un proyecto si va a perjudicar a personas y grupos? ¿Qué se puede hacer para impedirlo?
6. ¿De qué manera se puede buscar información y opinión sobre la intervención de los mismos involucrados?
7. ¿Qué papel tiene la observación y el estudio de prácticas anteriores de los grupos involucrados en la determinación de la reacción actual de los mismos?
8. ¿Qué papel puede desempeñar el uso de informantes en la recolección de información?
9. ¿Qué ventajas e inconvenientes podría tener el Internet como fuente de información para el análisis de involucrados?
10. ¿Cree que el análisis de involucrados es un costo inútil, que ahora está de moda, pero que no añade nada a la preparación de proyectos?

BIBLIOGRAFIA

- Becker, G. 1983. "A Theory of Competiting among Pressure Groups for Political Influence". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. xcvi, pp. 371-400.
- Bhagwati, J. 1983. "Directly Unproductive Profit-Seeking Activities" en J. Bhagwati and T.N. Srinivasan. *Lectures on International Trade*. MIT Press. Cambridge, Mass., pp. 313-34.
- Buchanan, J.M. 1987 "The Constitution of Economic Policy" *American Economic Review*, 77, no. 3, pp. 243-250.
- Dixit, A.K., 1996. *The Making of Economic Policy. A Transaction-Cost Politics Perspective*. CES. The MIT Press, London.
- Kruger, A. 1974. "The political economy of the rent-seeking society" *American Economic Review*, 64, pp. 291-303.
- Olson, M. 1971. "The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups. Harvard University Press.
- MacIver, R.M. 1958. "Interest". *Encyclopedia of the Social Sciences*, VII, Nw York, MacMilan, p. 147.
- Rodrick, D. 1993 "The Positive Economics of Policy Reform" *The American Economic Review*, 83, pp. 356-361.
- Smith, Adam. 1778. *La riqueza de las naciones*. L. 1 cap. 3.
- _____, 1776, *The Wealth of Nations*, Book 1, ch. 2, "Of the principle which gives occasion to the division of labour".
- Stuart Mill, John. 1848. *Principles of Political Economy*.
- The Washington Post. 1999 "Health Care Growing as 2000 Issue. Reform Efforts Now are More Piecemeal", July. A.1.
- _____. 1999. "Health Care Lobby Target GOP Senators on Air". July. A3.
- Tirole, J. 1994. *The Internal Organization of Government*. The Hicks Lectures, Oxford, OUP.
- Wilson, J.Q. 1989. *Bureaucracy*.