

Daniela Oleas  
Coordinadora

# ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL



2017

***Serie Territorios en Debate:***

Es un espacio creado por el CONGOPE e Incidencia Pública para debatir entre los gestores de la política pública, la academia y la sociedad civil, sobre el desarrollo desde una perspectiva territorial, que mire a lo urbano y lo rural como un espacio diverso y articulado de construcción social.

## ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS Y DESARROLLO TERRITORIAL

© Daniela Oleas / Coordinadora

*Serie Territorios en Debate. N° 6*

Primera edición:

© Consorcio de Gobiernos Autónomos  
Provinciales del Ecuador – CONGOPE  
Wilson E8-166 y Av. 6 de Diciembre  
Teléfono: 593 2 3801 750  
www.congope.gob.ec  
Quito – Ecuador

Ediciones Abya-Yala  
Av. 12 de Octubre N24-22 y Wilson, bloque A  
Apartado postal: 17-12-719  
Teléfonos: (593 2) 250 6267 / (593 2) 396 2800  
e-mail: editorial@abyayala.org  
Quito-Ecuador

Incidencia Pública Ecuador  
Calle San Luis Oe8-78  
San Francisco de Pinsha, Cumbayá  
Teléfono: 593 999 012 226  
e-mail: fenriquezbermeo@yahoo.com  
Quito – Ecuador

Coordinador General de la Serie:

Francisco Enríquez Bermeo

Edición y corrección:

Mauricio Alvarado-Dávila

Diseño, diagramación e impresión:

Ediciones Abya-Yala, Quito-Ecuador

ISBN: 978-9942-09-471-1

Depósito legal: 00XXXX

Derechos de autor: XXXX

Tiraje: 1 000 ejemplares

Impreso en Quito-Ecuador, octubre de 2017

Las opiniones de los autores no reflejan la opinión de las instituciones que patrocinan o auspician la publicación.

Este trabajo se llevó a cabo con una subvención del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador – CONGOPE

Alianzas público-privadas y desarrollo territorial / coordinado por Daniela Oleas.  
Quito, : CONGOPE : ABYA-YALA : Incidencia Pública del Ecuador, 2017

146 páginas : ilustraciones, cuadros, diagramas, gráficos. - (Serie Territorios en Debate ; 6)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789942094711

DESARROLLO TERRITORIAL ; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ; GOBIERNO LOCAL ; ECONOMÍA ; DESARROLLO ; POLÍTICAS PÚBLICAS ; ESTADO ; SECTOR PÚBLICO ; SECTOR PRIVADO ; COMERCIO INTERNACIONAL ; RELACIONES INTERNACIONALES ; DERECHO INTERNACIONAL ; ECUADOR

307.14 - CDD

# Índice

---

Presentación	
<i>Gustavo Baroja</i> .....	7
Introducción	
<i>Francisco Enríquez Bermeo</i> .....	9
Las asociaciones público-privadas en el contexto de los gobiernos intermedios	
<i>Daniela Oleas</i> .....	13
Gobiernos provinciales como facilitadores del desarrollo	
<i>Jeannette Sánchez Zurita</i> .....	35
Nuevas tendencias de la gestión pública	
<i>Paúl Granda</i> .....	55
Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas	
<i>Betty Espinosa, María Victoria Cisneros, Manuel Mera</i> .....	79
Colaboración público-privada para el desarrollo	
<i>María Jesús Pérez</i> .....	95
Los procesos de desarrollo provincial	
<i>Carlo Ruiz Giraldo</i> .....	121
Impulso del desarrollo territorial desde la implementación de alianzas público privadas	
<i>Edwin Miño y Juan Haro</i> .....	137

# Multiplicidad de modos de coordinación y relaciones público-privadas

---

*Betty Espinosa,  
María Victoria Cisneros  
y Manuel Mera*

En la mayor parte de situaciones, actores múltiples —en general actores colectivos— emprenden interacciones en la búsqueda de una solución a un problema de distribución de bienes que se plantea en el seno de una colectividad. La problemática de la acción colectiva parte de los conceptos múltiples de bienes y de actores involucrados, nos obliga a salir de una simple dicotomía entre lo público y lo privado e induce al reconocimiento de las diversas maneras en las que se pueden desplegar los procesos de interacción entre estos sectores.

Para dar sentido a esta multiplicidad de posibilidades, Charles Larmore (1996) define la democracia moderna como el lugar de una perpetua tensión entre dos tipos de lógicas políticas: por una parte, aquella del ideal de libertad, y, por otra parte, aquella de los ideales de igualdad y de solidaridad, que ha hecho imposible llegar a una única reconciliación racional que eliminaría sus conflictos, pero para la cual son posibles numerosas formas de articulación, siempre precarias, temporales y sujetas a renegociación.

El objetivo de este capítulo es proponer una reflexión crítica sobre estos procesos en el marco de regímenes democráticos. Tiene cuatro secciones: en la primera, introducimos los debates sobre los tipos de bienes y los criterios de reparto; en la segunda, nos referimos a los múl-

tiples arreglos que se dan entre el Estado, el mercado y la sociedad, lo que da lugar a regímenes de bienestar diferenciados, así como también a diversas fuentes de legitimidad; en la tercera sección abordamos la problemática de la regulación, y en la cuarta, presentamos conclusiones y algunas pistas de reflexión e investigación.

## Los tipos de bienes y su reparto

Las ciencias económicas nos han habituado a la clásica dicotomía entre bienes públicos y privados, como puede constarse en Samuelson (2010) o cualquier texto básico de esta disciplina. Los criterios de exclusión y rivalidad (Stiglitz, 2000) han permitido realizar una clasificación entre: 1) bienes públicos, que son aquellos que presentan dificultades para dividirse o racionarse (no exclusión) y cuya disponibilidad no se afecta con el consumo (no rivalidad), y 2) bienes privados, que son susceptibles de exclusión y cuyo consumo implica rivalidad, es decir que el consumo de una persona impide el consumo de otra.

Según estos criterios, en el primer grupo se encontrarían bienes como el aire y los servicios de defensa nacional, mientras que en el segundo grupo se encuentra una inmensa variedad de productos pero también servicios, como la educación y la salud. Sin embargo, tanto la educación como la salud han dado lugar a un subtipo especial de bienes privados, denominados preferentes, el que implica que, aunque sean susceptibles de exclusión y de rivalidad, es importante para la sociedad asegurar un mínimo de consumo y, por tanto, se asegura su oferta gratuita o a precios mínimos (Stiglitz, 2000; Jordana, 2007; Calle, 2015).

Esta clasificación simplista y dicotómica evidentemente había dejado fuera del juego, al menos a nivel de reconocimiento teórico, a la sociedad y otras instituciones. Este desconocimiento se da a pesar de que, en la práctica, una inmensa cantidad de problemas es enfrentada y resuelta por instituciones y dispositivos no gubernamentales y sin fines de lucro, como las asociaciones de personas, grupos y movimientos sociales, alternativos, políticos, filantrópicos y de cooperación, cooperativas e iglesias. A este vacío teórico responde una corriente heterodoxa

en economía que desde hace algunas décadas ha venido criticando esa mirada dicotómica, como ha sido el caso de Ostrom, que propone una clasificación de cuatro tipos de bienes.

Un tercer tipo de bienes fue planteado por Buchanan como los bienes «club», que son aquellos que, aunque no necesariamente presentan rivalidad para el consumo, pueden ser excluyentes en su acceso. Estos bienes son generalmente provistos por asociaciones privadas a pequeña escala y se identifican como bienes de peaje (Ostrom, 2013; Ramis, 2013). Ostrom propuso sustituir la idea de «rivalidad en el consumo» por la de «potencial de sustracción de uso» (presente-ausente) para identificar un cuarto tipo de bienes, denominados comunes, que tienen la condición especial de combinar el potencial de sustracción de uso (rivalidad privada) con la dificultad de exclusión (público) (Ostrom, 2013; Ramis, 2013). Con estos ajustes y ampliaciones, en el siguiente cuadro retomamos la clasificación de bienes según Ostrom.

**Cuadro 1.**  
Clasificación de los bienes según Ostrom

		POTENCIAL DE SUSTRACCIÓN DE USO	
		ALTO	BAJO
Dificultad para excluir a beneficiarios potenciales	Alto	Recursos comunes: cuencas de agua subterránea, lagos, sistemas de irrigación, pesquerías, bosques, etc.	Bienes públicos: paz de la comunidad, defensa nacional, conocimiento, protección contra incendios, pronósticos del tiempo, etc.
	Bajo	Bienes privados: alimentos, ropa, automóviles, etc.	Bienes de peaje: teatros, clubes privados, guarderías infantiles.

Tomado de: Elinor Ostrom (2013, 14)

Estos son ideales-tipo en el sentido de Weber, es decir que no existen en la realidad de manera perfecta, por lo que se concibe más bien un *continuum* que va desde los bienes públicos puros hasta los bienes privados puros. En el intermedio se encuentran diversas combinaciones de producción, asignación y consumo. Los bienes comunes, en este caso,

reflejan un tipo de bien ampliamente relacionado con los bienes públicos, dada la dificultad o el alto costo de excluir a alguien de su consumo, y que incluye la necesidad de controlar el consumo individual de modo que se asimilen a los bienes privados con el propósito de asegurar un flujo constante del bien. De hecho, el uso individual excesivo de este tipo de bienes podría conducir a su agotamiento o congestión (Jordana, 2007; Ostrom, 2013; Ramis, 2013; Anastacio Villanueva, Gómez-Limón, y Arriaza 2012). Precisamente, para resolver posibles comportamientos oportunistas se han definido dos conceptos: la selección adversa y el daño moral (Stiglitz, 2000; Le Grand, Bartlett, 1993; Varian, 2006; Tirole, 2015), a partir de los cuales se han desarrollado mecanismos de incentivo y desincentivo que inducen comportamientos esperados en diversos sectores de las actividades económicas, sociales y ambientales.

Esta clasificación, sin embargo, no se encuentra directamente asociada con la forma de propiedad ni con el tipo de distribución. Con respecto a la propiedad, Ostrom propone que debe tratarse como un sistema de derechos y no como un derecho de propiedad único, pues existen al menos cinco formas en las que los individuos pueden poseer acumulativamente un bien: acceso, retiro, administración, exclusión y disposición. Este último es el derecho a vender cualquiera de los primeros cuatro. En este sentido, es difícil hablar de bienes comunes puros, debido a los diversos regímenes de propiedad (privada, pública, comunal) y a la existencia de derechos diferenciados para su uso (Poteete, Janssen, y Ostrom, 2012; Ostrom, 2011).

Por otra parte, Walzer (2001) dilucida la problemática de la distribución. Este autor indica que la distribución de bienes se ha realizado históricamente en función de varios criterios, en diferentes esferas de justicia. La repartición de las riquezas materiales, por ejemplo, no responde a los mismos criterios de distribución que la de la seguridad social o del acceso al poder político. Es lo que Walzer denomina igualdad compleja. Los bienes que son objeto de repartición son considerados como productos de la existencia humana y, al mismo tiempo, como causantes de efectos sobre dicha existencia. Esta distribución, señala Walzer, se realiza a través de tres tipos de mecanismos: el mercado, la necesidad y el mérito.

En la siguiente sección profundizamos en los arreglos diversos que se producen entre dispositivos de la sociedad, del Estado y del mercado para financiar, asignar recursos y producir bienes y servicios.

## Arreglos diversos entre sociedad, Estado y mercado

Los dispositivos de bienestar se han ido construyendo a partir del establecimiento de relaciones entre Estado, mercado y familia. Toda acción en el sector social se realiza a través de múltiples combinaciones entre estos tres actores, que se reparten de diversas maneras las responsabilidades en la prestación de servicios, el financiamiento y la regulación.

Los enfoques más tradicionales apuntan a analizar la responsabilidad del Estado dependiendo de su gasto social, es decir, cuanto mayor es el gasto social del Estado, es mayor su compromiso con la sociedad. Sin embargo, no necesariamente se puede considerar al gasto social como una medida para analizar el compromiso estatal, ya que se puede incrementar el gasto social, por ejemplo, simplemente como solución paliativa a un aumento del desempleo, mientras que «el escaso gasto en algunos programas puede significar un Estado de bienestar comprometido más seriamente con el pleno empleo» (Esping-Andersen, 2017, p. 243).

Un segundo tipo de enfoques diferencia los Estados de bienestar residuales y los institucionales, recurriendo a la distinción que hace Titmuss (1974). Los residuales son modelos focalizados en los que el Estado asume la responsabilidad con los grupos marginales cuando falla el mercado o la familia. Los Estados de bienestar institucionales son de carácter universal y es un compromiso institucional del Estado por el bienestar social de todos los ciudadanos (Esping-Andersen, 2017, p. 244).

Esping-Andersen (1993), por su parte, recurre a analizar los arreglos institucionales diversos que se han realizado entre la sociedad, el Estado y el mercado, los que han estado marcados por tres tipos de debates y procesos: 1) mercantilización o desmercantilización, 2) fami-

liarismo o desfamiliarismo<sup>1</sup> y 3) estadocentrismo o residualismo. Estas relaciones entre el Estado, el mercado y la familia han llevado a este autor a establecer tres tipos de regímenes de bienestar: conservador, liberal y socialdemócrata, a los que corresponde, respectivamente, un reparto relativamente igualitario entre familia, Estado y mercado, o un énfasis en la participación del mercado o del Estado.

El modelo conservador considera como eje la familia, dejando en un plano importante pero secundario el mercado y el Estado, los que tienen un rol de carácter subsidiario (Del Valle, 2010). Es en el seno de la familia en el que se desarrolla el principio de la solidaridad. Aquí funciona la estructura estatal y desplaza al mercado como proveedor del bienestar y es así que «el principio de la subsidiaridad sirve para destacar que el Estado intervendrá solamente cuando se acabe la capacidad de la familia para atender a sus miembros» (Esping-Andersen, 2017, p. 253). En estos modelos se encuentran países como Austria, Francia, Alemania e Italia, en los que lo importante no es el mercado o la mercantilización, sino que, más bien, lo que predomina es la «conservación de las diferencias de estatus; por tanto, los derechos fueron vinculados a la clase y al estatus social» (Esping-Andersen, 2017, p. 253).

En estos países se han desarrollado a su vez dos tipos de modelos de seguridad social. Por una parte, en el modelo de Bismarck, la seguridad social es estatal y obligatoria; no obstante, esto no asegura necesariamente una desmercantilización sustancial, y todo depende de «las normas que regulan los subsidios y los que tienen derecho a ellos» (Esping-Andersen, 2017, p. 247). Muchas veces, los subsidios han dependido prácticamente de las aportaciones y, por ende, del trabajo y el empleo, es decir que esta condición de bienestar no necesita que sea reconocida exclusivamente como un derecho social, sino que dependerá de las precondiciones y las normas existentes para que se puedan ejecutar alternativas a la depen-

---

1 Cuando, para alcanzar mínimos de protección social, las personas no necesariamente dependen del mercado, nos referimos a procesos de desmercantilización; cuando no necesariamente dependen de la familia, nos referimos a procesos de desfamiliarización.

dencia del mercado. Por otra parte, el modelo de tipo Beveridge es aquel que inicialmente puede ser más desmercantilizador en la medida en que «ofrece un subsidio básico e igual para todos, independientemente de sus actividades, aportaciones y rendimiento previo» (Esping-Andersen, 2017, p. 247). Si bien el modelo de Beveridge puede ser muy solidario o expresar una solidaridad fuerte (Van Parijs y Arnspenger, 2003), no necesariamente es desmercantilizador, en la medida en que pueden aparecer simultáneamente esquemas mercantilizadores con mejores ofertas.

El modelo liberal asigna un papel central en el bienestar a la responsabilidad de los individuos. Se puede observar un «alto grado de mercantilización con residualismo público» (Del Valle, 2010). El eje central de la solidaridad en este modelo es el individuo y se desarrolla a través del mercado. Este modelo se fundamenta en la ayuda a los que se comprueba que definitivamente no tienen los medios necesarios, para los que se realizan transferencias modestas de seguros sociales. De esta manera, los subsidios van a favorecer a los individuos con ingresos bajos que dependen del Estado. En este sentido, «los límites de la protección social igualan a la propensión marginal a optar por la ayuda social en vez del trabajo» (Esping-Andersen, 2017, p. 252). A su vez, el Estado estimula al mercado, ya sea garantizando un mínimo de prestaciones sociales o a través de subsidios a planes privados de protección social.

Cuando los trabajadores dependen del mercado, es más difícil que se ponga en práctica el principio de solidaridad. Cada individuo, dependiendo de sus recursos, se preocupará de sí mismo, y es en este escenario en el que se reflejan las desigualdades del mercado. En estos modelos, con predominancia del mercado, todos accederán a seguros privados, excepto aquellos que no pueden pagar, es decir, individuos marginados del sistema para los cuales se prevén acciones de asistencia social (Esping-Andersen, 2017).

El modelo socialdemócrata considera que el Estado es el que de manera universal genera el bienestar. En este contexto, tienen un rol marginal tanto el mercado (desmercantilización) como las familias (desfamiliarización). En este modelo prima el principio del universalis-

mo, sobre todo en un intento por incluir las clases medias. Este modelo se conoce como socialdemócrata, por la importancia que se asigna a la reforma social (Esping-Andersen, 2017). En este modelo no predomina el dualismo entre Estado y mercado, o entre la clase obrera y la clase media. A lo que se ha apuntado es a alcanzar un Estado de bienestar en el que se promueva la igualdad en los estándares y no únicamente en la igualdad de las necesidades mínimas (Esping-Andersen, 2017), lo que «implicaba, en primer lugar, que los servicios y prestaciones se elevaran hasta unos niveles equiparables incluso con los gustos más particularizados de la nueva clase media; y, en segundo lugar, que la igualdad se proporcionaría garantizando a los obreros la completa participación en la calidad de los derechos disfrutados por los más pudientes» (Esping-Andersen, 2017, p. 253). En definitiva, todos forman parte de un sistema de seguro universal, bajo un principio de solidaridad universal en el que los subsidios se gradúan según los ingresos; no obstante, «todos tienen subsidios, todos son dependientes y, probablemente, todos se sentirán obligados a pagar» (Esping-Andersen, 2017, p. 254).

En definitiva, si bien los diferentes tipos de regímenes de bienestar tienen implicaciones según una mezcla específica en las relaciones entre Estado, mercado y familia, en cualquiera de estos modelos, los individuos pueden acceder a un sistema de protección social dependiendo de su situación en la sociedad. El Estado, en su acepción más protectora, ofrece esquemas que apuntan a sistemas universales de seguro social o, en una acepción menos interventora, se inclina por la oferta de sistemas focalizados para ciertos grupos marginales de la estructura social que no pueden alcanzar los mínimos de bienestar. En este sentido, el rol de lo público y lo privado en la previsión social es fundamental para identificar los regímenes de bienestar, al igual que el grado de mercantilización de los bienes y servicios sociales y los efectos de estratificación social (Del Valle, 2008).

En América Latina se puede observar un cuarto modelo de bienestar, centrado básicamente en la familia y la sociedad. En Ecuador, coexiste una amplia variedad de instrumentos de políticas sociales que pueden tener un origen más liberal, o más conservador o más social-

demócrata. Sin embargo, la sociedad continúa siendo en Ecuador el eje principal de la protección de las personas. Si bien la educación constituye la política a la que el Estado ha destinado y continuó destinando hasta 2016 la mayor parte de recursos del gasto público social (Espinoza, Palacios y Cisneros, 2017), en este sector, no obstante, hay una alta presencia paralela del sector privado, así como la participación de las familias.

Estos cuatro modelos, sin embargo, están atravesados desde fines de los años 70 del siglo XX, en el contexto de la crisis del petróleo en los países del norte y de la crisis de la deuda en América Latina, por transformaciones y reformas sectoriales que han apuntado a introducir los criterios y mecanismos del sector privado en el sector público, en lo que se ha denominado *new public management*.

La propuesta teórica gira en torno a la construcción de cuasi-mercados en los servicios públicos, con el propósito de apuntar por un lado a mejores resultados en términos de eficiencia y, por otro lado, a responder a las críticas que se habían realizado al peso burocrático y fiscal de las estructuras de servicios públicos (Le Grand y Bartlett, 1993). Estas reformas fueron probadas inicialmente en Chile en los años 70, luego se difundieron hacia el Reino Unido en los años 80 y, posteriormente, a los demás países europeos. En América Latina, estas reformas tuvieron un impulso importante a partir del Consenso de Washington. Sin embargo, cada sector en cada uno de los países incorpora en mayor o menor medida estos instrumentos de políticas sociales, los que Franco (2001) cataloga como instrumentos de un paradigma emergente, en contraposición a aquellas políticas de la iniciativa de sustitución de importaciones que habían apuntado a construir el Estado social.

El sistema de cuasi-mercados, en general, respeta algunos puntos de la lectura keynesiana de la economía, sobre la cual se han edificado los sistemas estatales en Europa, y mantiene ciertos principios de ese tipo de Estado. Por una parte, el comportamiento de los individuos no se toma como el resultado único de sus intereses personales, sino que el Estado continúa regulando los niveles mínimos de acceso a los servi-

cios. Se consideran las relaciones de fuerza entre diferentes actores y se privilegian las asociaciones público-privadas o entre entidades públicas. Estas relaciones se rigen por contratos que se constituyen en mecanismos de coordinación, es decir que se niega parcialmente la capacidad de los precios como única expresión del equilibrio entre la oferta y la demanda. En definitiva, se produce una combinación de regulaciones del mercado con regulaciones del Estado. Por otra parte, el sistema de cuasi-mercado mantiene la imagen de un Estado benefactor que se cumple esencialmente en su preocupación por la equidad. El Estado se ocupa de la situación de los ciudadanos de menores ingresos, aquellos de los quintiles 1 y 2, y financia los servicios de salud, seguridad social, educación, vivienda y otras prestaciones. El Estado regula el acceso.

En Ecuador, un ejemplo de la aplicación de los cuasi-mercados se puede observar en las políticas de vivienda. Córdova (2015) analiza la implementación del sistema de incentivos para la vivienda (SIV), que arrancó en 1998 y que se ha mantenido y reforzado en la última década. Córdova demuestra que, a través del mecanismo del bono de vivienda, opera tanto una redefinición del Estado hacia funciones de financiamiento a estructuras privadas de construcción de vivienda social, como la emergencia de una acción pública imbricada a las dinámicas del mercado.

Igualmente podríamos mencionar otros múltiples ejemplos que se han observado en la contratación pública en los últimos diez años. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) ha recurrido a la contratación de clínicas privadas con el propósito de cubrir la demanda de prestaciones. El sector petrolero y de explotación minera, ha realizado concesiones y licitaciones internacionales abiertas a la participación del sector privado. A nivel municipal, igualmente se vienen prestando diversos servicios a través de operadores privados por medio de convenios público-privados. Es decir que las reformas impulsadas por el Consenso de Washington se han introducido en diversos sectores de manera parcial en Ecuador a lo largo de las dos últimas décadas.

## Regulaciones diversas

Como hemos comentado en los acápite anteriores, toda acción pública descansa sobre un arreglo en el que intervienen la familia/sociedad, el mercado y el Estado. Cada uno de estos actores privilegia un tipo de regulación, y, en este sentido, hay tres grandes tipos de regulaciones. La sociedad, a través de diversos mecanismos y dispositivos formales e informales, regula las acciones de los ciudadanos. El mercado regula a través de los sistemas de precios. Finalmente, el Estado mantiene una serie de regulaciones, que vamos a discutir más a fondo en esta sección<sup>2</sup>.

En la gran mayoría de casos, la regulación estatal reposa en un doble fundamento. El primero es la definición formal de democracia representativa: los representantes elegidos son depositarios legítimos de la voluntad del pueblo soberano y, por este hecho, están en capacidad de dar cuenta de la conformidad de una norma con el interés general. El segundo es el muy conocido principio metodológico de la orden y el control (*command and control*).

Sin embargo, ya en el plano práctico, un examen fino de la dinámica de las principales democracias occidentales revela que, para apuntar a una reorganización más racional de los dispositivos regulatorios, en los últimos setenta años se han observado tentativas cada vez más numerosas, alimentadas por debates cada vez más profundos, sobre la manera de paliar las insuficiencias de la regulación existente con respecto a las exigencias democráticas tanto en términos de eficiencia como de legitimidad.

La emergencia del Estado social desde fines del siglo XIX y su desarrollo en el siglo XX, en diversas variantes, como señala Esping-Andersen, han implicado exigencias regulatorias específicas que no permiten esa dicotomía. Cada vez es más urgente superar el modelo regulatorio de la democracia liberal fundamentado sobre el formalismo de los derechos-libertades (libertad de opinión, de asociación...) y sobre el principio de la autonomía de la voluntad, modelo que tiene la vocación

2 El contenido de esta sección se encuentra publicado de manera ampliada en Co-baut y Espinosa (2017), revista *Mundos Plurales*, Quito: Flasco Ecuador.

de limitar al máximo la intervención del Estado al fundamentar las relaciones interindividuales sobre compromisos contractuales libres.

Tanto en Estados Unidos, en donde la respuesta del *New Deal* desde los años 30 había consistido por lo esencial en la implementación de una administración encargada de paliar las imperfecciones del mercado y de satisfacer las exigencias de una justicia distributiva, como en Europa, en donde se instalaron diversas variantes del Estado social, y también en América Latina, con sistemas sociales restringidos, estos modelos se han demostrado ineficaces para remediar las desigualdades reales.

Una primera dimensión crítica viene del hecho de que un mismo acto material puede provenir de diversos órdenes de justificación absolutamente diferentes, incluso incompatibles. Por ejemplo, un trasplante de órganos puede parecer en un contexto dado como un gesto gratuito de solidaridad humana o, al contrario, un acto particularmente impactante si hubiese tenido lugar en un mercado clandestino de órganos, lo que constituye de hecho una infracción penal grave en la mayor parte de legislaciones. Estos casos se vuelven particularmente delicados en el contexto de una legislación, como la ecuatoriana, que ha incluido la donación generalizada de órganos en caso de muerte accidental, salvo si la persona previamente hubiere expresado su oposición.

Una segunda dimensión surge de la complejidad de las decisiones cuando éstas suscitan respuestas que están lejos de encontrar un acuerdo inmediato y unánime. Así, por ejemplo, en un medio hospitalario, la decisión eventual de poner fin a la asistencia respiratoria de un paciente que se encuentra en coma de manera posiblemente irreversible es incapaz de manifestar un consentimiento sin antes responder una serie de cuestiones interrelacionadas: ¿quién (individuo o colectivo) puede tomar esa decisión en última instancia?, ¿cuáles son las diferentes fases del proceso de decisión y sus modalidades procedimentales?, por ejemplo, ¿es necesario proceder a una discusión colectiva previa, incluso con carácter consultativo?, ¿cuál es el modo de designación de las partes involucradas en esa discusión?, etc. etc.

Como observan Livet y Thévenot (1994, p. 143), la acción colectiva moviliza múltiples actores de características a menudo heterogéneas que se encuentran en un medio sujeto a imprevistos, asincrónicos, a la que se suma el carácter inevitablemente limitado de las facultades cognitivas de las personas, siguiendo el concepto de racionalidad limitada de Herbert Simon. Para tomar en cuenta un universo complejo en el que diversas formas de coordinación y de equilibrios son posibles, Simon nos invita a reelaborar la noción de racionalidad en función de un juego flexible que reclama esa pluralidad.

Una gran mayoría de teorías de la acción colectiva se fundamenta, a veces de manera solo implícita, en ese concepto de racionalidad limitada y procedimental, mediante la cual el carácter racional de una decisión se atribuye como resultado de una deliberación apropiada. El procedimiento, es decir, la secuencia de actos cumplidos para llegar a una solución puede parecer la mejor posible, teniendo en cuenta los conocimientos y las capacidades de anticipación de los que se dispone. Este proceso, que implica un juicio y el recurso a la subjetividad para llegar a una acción razonable y justificable, de la cual se puede rendir cuenta, es claramente incompatible con la noción de acción óptima planteada por un agente sustancialmente racional.

La complejidad de un universo pluralista en el que coexisten e interactúan personas que no comparten ni las mismas opiniones ni los mismos valores vuelve altamente problemático que haya un solo modo de coordinación de los comportamientos. Las dificultades han estado ligadas en gran parte a la instrumentalización desde los años 70 de la teoría de acción racional que constituye el centro de la teoría económica neoclásica, que ha sido el referente de base para la gran mayoría de construcciones institucionales de regulación social. De hecho, la noción misma de contrato que se moviliza a partir de un postulado razonable de «racionalidad limitada» se encuentra en las antípodas del horizonte de sentido de las respuestas que se han venido dando en las últimas décadas en el marco de las teorías neoclásicas. Estas teorías han introducido mecanismos contractuales incitativos, positivos y negativos, que

se ofrecen como protección total contra el oportunismo posible de algunos actores. En este marco se han desarrollado conceptos como el de cuasi-mercados, que introducen fuertes incentivos o desincentivos a partir de sistemas de pago basados en resultados, o, como se conocen más ampliamente, mecanismos de financiamiento a la demanda.

No obstante, en los casos problemáticos que habíamos planteado anteriormente, las decisiones individuales no necesariamente contribuyen a resultados colectivos satisfactorios. Estas situaciones requieren que se recurra a diversos dispositivos de coordinación: contratos (siempre incompletos), organizaciones, instituciones e incluso a dispositivos a veces complejos que se fundamentan sobre la noción de «convención».

Las organizaciones reposan sobre un principio de reglamentación privada de conflictos fundamentados en el derecho de sanción que pueden ir hasta el despido, lo que reduce los riesgos de impunidad y la manifestación pública de comportamientos oportunistas (Brousseau, 1995, p. 58). Además, las organizaciones proceden a una colectivización de conocimientos y de capacidades que permiten realizar operaciones muy complejas.

Las instituciones, por su parte, constituyen «conjuntos de entidades que se imponen a los individuos y que definen las reglas de juego en el marco del cual pueden desarrollar estrategias de coordinación». Las instituciones tienen dos roles diferentes. El primero es regulativo y cognitivo y actúa a través de la sola autoridad verbal y permite eliminar representaciones discordantes de algunos actores. El segundo rol es orgánico e instrumental: actúa a través de una organización social que encarna esta función, imponiendo a sus miembros reglas de comportamiento imperativas para reducir conflictos entre actores cuyas capacidades de acción son distintas y sus intereses, divergentes. Un ejemplo de estas instituciones en el sector social es la evaluación de pares que se observa tanto en contextos de la salud como de la educación y que apunta a construir referentes cognitivos comunes y estándares de comportamiento. El sistema institucional de una democracia moderna tiene evidentemente muchas complejidades, que no vamos a desarrollar en

este momento y que tienden a desarrollar reglas que inducen marcos de confianza mínima entre actores y la estabilidad de las acciones.

Finalmente, nos referimos a las convenciones que se orientan a coordinar soluciones cuya jerarquización es altamente compleja. La convención puede definirse como «la solución de un problema de coordinación que, habiendo concentrado en ella la imaginación de los agentes, tiende a reproducirse con regularidad» (Dupuy).

La socialización de las personas es un fenómeno complejo efectuado por instituciones diversas y multiformes (familia, escuela, comunidades, grupos profesionales), cuya función es fundar identidades colectivas que inducen creencias y comportamientos colectivos que manifiestan el respeto a una multitud de convenciones que constituyen dispositivos de coordinación contextualizados socialmente. La comprensión de gran parte de comportamientos de coordinación viene entonces de una pragmática contextual. Los actores tienen gran variedad de recursos cognitivos que les permiten coordinar. En esta línea se encuentran teorías que han tratado de dar cuenta de la pluralidad de estos marcos cognitivos, como es el caso de los diversos mundos planteados por Boltanski, los mismos que dan cuenta de realidades plurales, complejas, híbridas, como las observamos y vivimos en América Latina.

## Conclusiones

En este capítulo hemos tratado de superar los debates excluyentes entre lo público y lo privado. Primeramente, retomamos una tradición heterodoxa que amplía este concepto a lo comunitario y a la sociedad como sujetos y actores de sus propios destinos. En segundo lugar, hemos visto que diversos mecanismos y dispositivos estatales se encuentran imbricados a la participación tanto de la sociedad como del mercado. Las regulaciones, asimismo, son diversas y encuentran en general complementariedades entre las regulaciones de la sociedad, del Estado y del mercado.

Los esfuerzos en el diseño de políticas y de dispositivos de acción pública deben tomar en cuenta estos arreglos múltiples entre sociedad, Estado y mercado.

## Referencias Bibliográficas

- Arnsperger, C., y Van Parijs, Ph. (2003). *Ethique économique et sociale*. París: La Découverte.
- Córdova, M. (2015). Transformación de las políticas de vivienda social. El sistema de incentivos para la vivienda en la conformación de cuasi-mercados en Ecuador. *Iconos*. Quito: Flacso.
- Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual Review of Political Sciences*, 2, 493-535.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Beyond markets and States: polycentric governance of complex economic systems*. Nobel Prize lecture, pp. 408-444.
- \_\_\_\_\_. (2011). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, J. (2000). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Samuelson, P. (2010). *Microeconomía con aplicaciones a Latinoamérica*. México, D. F.: McGraw Hill Interamericana Editores.
- Titmuss, R. (1974). *Social policy: an introduction*, Brian Abel-Smith y Kay Titmuss (Eds.). New York. Pantheon Press.