

Transparencia y Vigilancia Social

El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Asuntos Públicos

Una Aproximación desde la Teoría de Agencia

I. ANTECEDENTES.-

El presente artículo tiene por objeto presentar los postulados teóricos, que explican desde una perspectiva económica la actuación del Estado y los problemas en su funcionamiento que presenta. Para tal efecto se utilizan como herramientas de análisis la Teoría de Agencia (o Teoría del Agente–Principal) y la Teoría del Problema de Acción Colectiva.

A continuación, bajo esa misma línea de pensamiento se analizan los fundamentos de la participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en asuntos públicos.

II. EL ESTADO: LA CONCEPCION IDEAL.-

Desde la perspectiva tradicional del Derecho Constitucional, se señala que el Estado ha surgido como una organización política destinada a asegurar, proteger o promover el bien común o, el bienestar general de todos aquellos que se encuentran dentro de su territorio.

**** Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú.
Master en Derecho, New York University School of Law**

Complementariamente, dentro de dicha visión se da por descontado (sin cuestionamiento), que la actuación de los políticos (como dirigentes) y de la Administración Pública (como gestores y administradores de la organización), será consistente con el mencionado objetivo del Estado.

En ese contexto, las diferencias entre las diversas concepciones políticas sobre el Estado se refieren fundamentalmente a las metas que éste debe perseguir, sus funciones, sus mecanismos de actuación y la legitimidad que se le reconoce para ello. Esto es, que la diferencia entre las distintas concepciones de Estado se encuentra en el contenido del concepto “bienestar” que debe proveerse, los medios que el Estado puede (o debe) utilizar y los grados de intervención estatal en la vida civil. Sin embargo, la coincidencia principal es que el Estado y su administración (Administración Pública) constituyen mecanismos idóneos para promover el interés y bienestar de sus ciudadanos.

III. EL ESTADO: SU ACTUACION EN LA REALIDAD .-

Pese a lo señalado anteriormente, el Estado y su administración (denominada “Administración Pública”) se presentan en la práctica con altos niveles de autonomía y con intereses propios, los cuales no necesariamente coinciden con los postulados ideales sobre el Estado, señalados líneas arriba. Lo mismo sucede con los políticos y con la burocracia estatal.

Lo dicho se traduce en la realización de actividades, políticas, normas y regulaciones que no benefician necesariamente a los ciudadanos, sino

únicamente a dichos políticos, burócratas, o a los grupos de interés específicos con quienes están vinculados¹.

¿Por qué se produce esto? ¿Por qué el Estado y su administración no se comportan de manera eficiente ni actúan necesariamente en beneficio de sus ciudadanos?².

La perspectiva económica –a través de la Teoría de Agencia– encuentra una explicación para dichas preguntas. Según dicha visión, existen un conjunto de factores³ que promueven tal forma de actuación:

a. La actuación oportunista y estratégica de los políticos y de la burocracia estatal.

Un postulado fundamental es la consideración de los políticos y burócratas estatales como sujetos que actúan racionalmente, guiados por sus preferencias particulares y, que consideran los beneficios y costos que conllevan sus decisiones. Esto significa que estas personas no son desinteresadas, ni altruistas, ni orientadas al servicio público per se. Por tanto, tales personas no van a perseguir necesariamente los intereses que

¹ Estos beneficios también pueden alcanzar a ciertos grupos de interés (p.e. gremios, sindicatos, etc.) con los cuales dichos políticos y burócratas tienen lazos especiales.

² Latinoamérica parece ser un área geográfica en donde esta divergencia de intereses se ha producido de la manera más exacerbada. Recordemos para ello nuestra historia pasada y reciente y veremos casos de corrupción, manejos partidarizados de la Administración Pública, lobbies, asignación de “beneficios especiales”, etc.

³ En la ciencia económica existe una vertiente denominada “Public Choice”, que está orientada al estudio del Estado, su burocracia, la actuación de los políticos y de los grupos de interés. Esta corriente data de los años 60’, habiendo comenzado con los trabajos de James Buchanan (premio Nobel de Economía de 1986). Algunas referencias interesantes sobre el “Public Choice” pueden encontrarse en internet, en las siguientes direcciones:

<http://www.magnolia.net/~leonf/sd/pub-choice.html>

<http://www.friesian.com/rent.htm>

beneficien a la colectividad o a la ciudadanía, a menos que exista una buena razón para ello⁴.

Como derivado de este postulado, se afirma que los políticos y la burocracia estatal –dada su comunidad de intereses– se constituyen como uno o varios grupos de interés, que actuarán colectivamente; tratando de conseguir normas, actividades o medidas políticas que les favorezcan a expensas del resto de la ciudadanía⁵.

b. La existencia de una relación de agencia (y el consecuente problema de agencia).

Como vimos líneas arriba, el Estado ha sido creado (al menos teóricamente), para promover el bienestar de sus ciudadanos. Esto genera entre la ciudadanía y, los políticos y la burocracia estatal, una Relación de Agencia.

Desde esa perspectiva, los políticos y la burocracia estatal constituyen Agentes de la ciudadanía, porque existen para beneficiar y promover el interés de sus los ciudadanos.

Este tipo de relación (denominada “Relación de Agencia”) es problemática per se, pues genera diversas oportunidades para que los políticos y la burocracia estatal se “aprovechen” y “exploten” a la ciudadanía.

⁴ Las buenas razones para ello serían los mecanismos de incentivo o sistemas de control efectivos, que compatibilicen o identifiquen los intereses generales con los intereses particulares de los grupos citados.

⁵ Esto explica una serie de normas y prácticas existentes en la Administración Pública, que solamente benefician a su burocracia, sin generar ningún valor agregado a la ciudadanía (p.e. cédula viva, normas profesionales especiales para maestros, médicos, etc.).

Como es sabido, existe una relación de agencia, cuando se establece un vínculo entre dos sujetos o categorías de sujetos, uno denominado “Principal” y el otro “Agente”; en virtud del cual el Agente se compromete a realizar ciertas funciones, prestaciones o actividades, en interés y beneficio del Principal. Si bien estas funciones, potestades o actividades son determinadas –ex ante– de manera general, la característica primordial de este tipo de vínculo radica en que el alcance, momento y contenido específico de las funciones y actividades es determinada por el propio Agente⁶.

En el caso del Estado y la Administración Pública, el Principal está constituido por un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos (la ciudadanía en general), mientras que los Agentes, son los políticos y burócratas estatales de diferentes niveles. Aquí existe una relación de agencia, porque los políticos y burócratas estatales deben administrar un conjunto de bienes, servicios y actividades (el Estado y la Administración Pública) que no les pertenecen; con la finalidad de fomentar, alcanzar y maximizar el interés y el beneficio de los ciudadanos (los cuales constituyen los verdaderos titulares del Estado y de la Administración Pública)⁷.

⁶ Bibliografía sobre el tema “relación de agencia”:
JENSEN, Michael & William H. MECKLING, Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure, En: Journal of Financial Economics No. 3.
EASTERBROOK, Frank H. & Daniel R. FISCHER. The Economic Structure of Corporate Law. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1996.
SERRA RAMONEDA, Antoni. La empresa. Análisis Económico. Labor. Barcelona 1993.
POSNER, Richard A. El análisis económico del derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1998

⁷ Desde un punto de vista constitucional, los políticos y la burocracia constituyen un conjunto de agentes que están al servicio de la ciudadanía. Si revisamos la Constitución Peruana veremos por ejemplo, que el Estado tiene por fin supremo defender a la persona humana (Art. 1), que todos los funcionarios y servidores públicos están al servicio de la Nación (Art. 39) o, que los congresistas representan a la Nación (Art. 93).

Si bien en este tipo de relación se debería perseguir primordialmente el beneficio e interés del Principal (la ciudadanía), esto no necesariamente se produce debido a la conducta estratégica (maximizadora, oportunista) desarrollada por los Agentes; quienes van a querer obtener beneficios adicionales (monetarios o no monetarios) a los que previamente les habían sido concedidos, sin asumir los costos de ello. A esta situación se denomina “Problema de Agencia”.

Según la teoría económica, las causas principales por las que se produce el Problema de Agencia son:

- i) El ya señalado oportunismo o conducta maximizadora de los Agentes.

- ii) La asimetría de información que favorece a los Agentes en detrimento del Principal. En este caso, son los políticos y la burocracia estatal (Agentes) quienes tienen mayor conocimiento y experiencia sobre las actividades que realizan y, sobre el valor de las funciones y actividades que desempeñan. La ciudadanía (Principal) usualmente posee un menor grado de información; porque no puede o le es muy costoso informarse⁸. A la ciudadanía (Principal) le es muy difícil evaluar el desempeño del Agente (riesgo moral) o identificar las características que identifican a sus diferentes sub-categorías (selección adversa).

⁸ Por esta razón por ejemplo, algunos procesos de Reforma o Modernización del Estado han puesto especial énfasis en las normas que generan información para el ciudadano.

- iii) El problema de acción colectiva que enfrenta el Principal, al estar constituido por una pluralidad de sujetos heterogéneos. Sobre este último aspecto, nos referiremos más adelante.

El Problema de Agencia genera una serie de costos “indebidos” a la ciudadanía y al propio Estado, que tienen por efecto una reducción en el nivel de bienestar de la sociedad.

El primer costo generado equivale al ingreso, bienes, prerrogativas, derechos o riqueza que son reasignados o transferidos del Principal (el conjunto de ciudadanos) a los Agentes (políticos y burócratas)⁹. En esta situación, únicamente mejora el nivel de bienestar de los Agentes, ya que estos no asumen ningún costo o no realizan ningún esfuerzo adicional que amerite la percepción de dichos beneficios adicionales¹⁰.

La teoría sobre el Problema de Agencia señala que si los costos mencionados son relativamente elevados, el Principal podría verse compelido a considerar las pérdidas que está asumiendo. En ese caso, el Principal podría establecer mecanismos de supervisión y monitoreo que dificulten o impidan la conducta estratégica desarrollada por los Agentes. Sin embargo, tales mecanismos requieren de la dedicación de ciertos recursos

⁹ Existen infinitas formas en que los Agentes (políticos y burócratas) pueden extraer ventajas de su Principal (la ciudadanía). Aquí algunos ejemplos: i) trabajar menos horas que las correspondientes o dedicarse a otras labores, ii) utilizar el prestigio, la influencia, los recursos o el poder del cargo, para promover intereses propios o particulares, iii) hacer que el Estado o la Administración Pública otorgue beneficios extras (monetarios o no) como asignaciones salariales especiales, seguros, teléfonos, viáticos, pasajes, pensiones, préstamos, etc., iv) tomar ilegalmente bienes y recursos estatales.

¹⁰ Por dicha razón se dice que los Agentes reciben “extra-beneficios” o beneficios que no les corresponden realmente.

(de la ciudadanía, del Estado y de la sociedad, en general). En general, el establecimiento de dichos mecanismos involucran los siguientes costos:

- i) Costo de información. Este costo se refiere a los recursos que el Principal tendrá que destinar a conocer las actividades que realiza el Estado y la Administración Pública, el tipo de decisiones que los Agentes pueden tomar, sus consecuencias, etc¹¹.

- ii) Costo de implementación de los mecanismos de supervisión y monitoreo. Este costo se refieren a los recursos utilizados para poner en funcionamiento los mecanismos de supervisión y monitoreo (control). En Ordenamiento Jurídico Peruano por existen por ejemplo –desde el nivel Constitucional y Legal una serie sistemas que –al menos formalmente– están orientados al control de la conducta de los Agentes (de la Administración Pública, de los políticos y de los burócratas estatales)¹². Sin embargo, tales mecanismos de control son entre Agentes (donde unos controlan a otros).

¹¹ En ese sentido, resulta coherente la dación de normas que promuevan la producción y divulgación de información de las actividades que realizan los políticos, los burócratas y la Administración Pública. La Constitución Peruana por ejemplo, establece los casos en los cuales los Funcionarios y Servidores Públicos deberán publicar declaraciones juradas de ingresos, bienes y rentas. Otro ejemplo es la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que establece la información que las entidades públicas deben proporcionar. Sin embargo, debe tenerse presente que la producción y divulgación de información, indefectiblemente genera costos que el Estado y la ciudadanía deben asumir.

¹² Un ejemplo de ello es la Cuenta General de la República, que debe ser examinada y dictaminada por el Congreso (Art. 81). Otro ejemplo es la Contraloría General de la República, que constituye un órgano especializado de Control (Art. 82). Por otra parte, el Congreso tiene la potestad de pedir información y fiscalizar a cualquier entidad pública (Arts. 96 y 97). A nivel legal tenemos la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública, que establece criterio técnicos para la utilización de recursos públicos en inversiones estatales (una de las áreas favoritas de los agentes para desarrollar su comportamiento oportunista). Estos mecanismos de control son intra–estatales, administrados por políticos y burócratas estatales. Desafortunadamente, esta situación crea en ellos, un nuevo problema de agencia (porque deben ejercer el control, en nombre del Principal).

c. Una compleja cuestión adicional: el problema de acción colectiva.

Dado que el ciudadano individual representa solamente una pequeñísima fracción del total de la ciudadanía y su interés particular constituye solamente una parte del “interés general” o de la “ciudadanía”; se presenta un problema adicional que afecta al Estado y al funcionamiento de la Administración Pública (denominado “Problema de Acción Colectiva”).

Como efecto del Problema de Acción Colectiva, el ciudadano individual no cuenta incentivo alguno para actuar frente a los problemas “públicos” (comunes a otros ciudadanos) que lo afectan o, frente a la actuación invasiva o expropiatoria del Estado o, de la Administración Pública.

Si bien los ciudadanos debieran actuar para reducir los efectos del Problema de Agencia (frente a los políticos y los burócratas estatales), su situación se ve agravada al verse afectados simultáneamente por el Problema de Acción Colectiva. Ello, porque los ciudadanos no cuentan con incentivos para comunicarse entre ellos ni para organizarse y supervisar (y fiscalizar) la acción de los políticos y burócratas estatales (monitoreo).

Como es conocido, el problema de acción colectiva se puede dividir en dos sub-problemas denominados: “Apatía Racional” y “Problema del Polizonte”.

- i) El problema de la “Apatía Racional” constituye una situación de “inmovilidad” del ciudadano (no actuación), que es conciente, individual y conlleva a un perjuicio colectivo (a toda la ciudadanía).

Esto ocurre porque ningún ciudadano asumirá (individualmente) los costos de coordinación u organización con otros, o los costos de supervisión y fiscalización (monitoreo) de los políticos y la burocracia estatal. Ello, porque dicho ciudadano individual tendría que asumir los costos totales de tales acciones (coordinación + organización + monitoreo); pero recibiría solamente una pequeña parte de los beneficios, porque estos se dividirán entre todos los ciudadanos.

- ii) El “problema del polizone” se produce porque en su evaluación individual, el ciudadano aprecia que no es conveniente actuar (ni asumir los respectivos costos de dicha actuación). Para el ciudadano individual resulta mejor esperar que “alguien más” (otro ciudadano) tome acción frente a la actuación disfuncional del Estado.

En este caso, el ciudadano individual no actúa, porque espera la acción de algún otro ciudadano más interesado en la solución de un problema público (de modo tal que la acción de uno beneficie a todos). El primer ciudadano no actúa, porque espera recibir los beneficios de la acción del segundo, sin haber asumido los costos correspondientes a dicha acción¹³. Sin embargo, esta racionalidad ocasiona una paradoja. Al pensar todos los ciudadanos de misma forma, ninguno actuará. En el agregado, la inacción de los ciudadanos los perjudicará más.

¹³ Pensemos en un ejemplo simple. Si un vecino no se encuentra satisfecho con el servicio de recojo de basura en su distrito, es probable que existan otros vecinos en la misma situación. Sin embargo, si el primer vecino actúa y consigue que la Municipalidad apruebe una mejora para dicho servicio en su vecindario, todos se beneficiaran de ello. Difícilmente un “servicio público” podría ser exclusivo para un grupo de ciudadanos. Esto precisamente genera el problema de apatía racional. Nadie actúa, porque no quiere asumir los costos de ello y espera que alguien más lo haga.

IV. ENCARANDO LOS PROBLEMAS DE AGENCIA Y DE ACCION COLECTIVA.

Como hemos visto, el “Problema de Agencia” y complementariamente el “Problema de Acción Colectiva” constituyen importantes construcciones teóricas que nos permiten entender cómo funciona el Estado y su Administración. En nuestra opinión, dichas teorías también nos pueden dar luces sobre los aspectos en que debe centrarse la participación de las organizaciones de la sociedad civil, si es que éstas quieren hacerlo efectivamente.

4.1 Reducción de la conducta oportunista o estratégica de los Agentes.-

Si entendemos que los políticos y la burocracia estatal son Agentes de la Ciudadanía (Principal), deberemos aceptar la posibilidad de que aquellos se comporten de manera oportunista o estratégica y que siempre quieran privilegiar su interés personal, particular, frente al interés de los ciudadanos a los cuales se deben.

El Problema de Agencia será mayor, cuanto más grande sea el comportamiento oportunista de los Agentes señalados. El grado o nivel de comportamiento oportunista depende de diversos factores, internos o externos, que determinan el interés de los políticos y burócratas.

Si nos referimos a factores internos, éstos necesariamente tendrán que ver con la motivación y la “propensión” que tienen los políticos y burócratas para comportarse oportunistamente. Esta “propensión” depende de un conjunto heterogéneo de factores (culturales, sociales, patrióticos, etc), que afectan a

cada persona de manera distinta y particular, y que tienen que ver con sus creencias, vivencias y valores.

Así por ejemplo, si un político o un burócrata (Agente) se desenvuelve en un auténtico ambiente de comunidad y siente un alto grado de pertenencia a ella, es probable que no tome tantas ventajas de su posición (no se comporte tan oportunistamente); porque considera primordial su rol y su impacto en la comunidad a la que pertenece o, porque sus preferencias individuales se identifican con las de su comunidad. En este caso, el Problema de Agencia será menor. Lo mismo sucedería si tal agente tiene un alto sentimiento patriótico o nacionalista y considera –auténticamente– que su labor contribuye al desarrollo o al “engrandecimiento” de su país. Si bien estas situaciones pueden darse (y de hecho se dan) en la realidad, sería un error asumir que *per se* se van a producir o que existen en la generalidad de casos.

La participación de las organizaciones de la sociedad civil podría darse desde esta perspectiva “interna”, vinculada a la motivación de los políticos y burócratas, para desarrollar estrategias y acciones destinadas a reclutar y mantener en la Administración Pública, a aquellos sujetos debidamente motivados con su labor y su rol, de modo tal que sus intereses o preferencias individuales se identifiquen más con las de la Ciudadanía. Esto, considerando que dicha motivación reducirá su comportamiento oportunista. Sin embargo, debe tenerse presente que ello requeriría una actuación en diversos frentes (legal, educativo, ético, etc.), para lograr un cambio efectivo. El problema de esta alternativa es que requiere invertir grandes recursos en acciones profundas, concretas, sostenidas y de larga duración. Sin embargo, es un trabajo que naturalmente correspondería ser realizado por las organizaciones de la sociedad civil.

Desde una perspectiva externa, el comportamiento oportunista de los políticos y burócratas podría reducirse si se establecen mecanismos efectivos de supervisión y control (mecanismos externos). Si tales mecanismos son efectivos, los agentes (políticos y burócratas) percibirán que su conducta oportunista puede ser descubierta¹⁴, y consecuentemente la restringirán en alguna medida. En consecuencia, un efectivo sistema de supervisión y control de la conducta de los políticos y burócratas traería como consecuencia, su mejor desempeño y un mayor alineamiento con los intereses de la ciudadanía.

4.2 Generación de información pública sobre la actuación de políticos y burócratas.-

El diseño de cualquier mecanismo de supervisión y control, requiere necesariamente de la “generación” de información a diversos niveles.

Para tal efecto, se requiere información acerca del Estado, su organización, los políticos y burócratas que lo administran, el tipo de trabajo que realizan, sus actividades; así como los productos y resultados que generan. Esta información debería ser proporcionada obligatoriamente por dichos sujetos, ya que son los que generan y conocen dicha información¹⁵.

En ese contexto, las organizaciones de la sociedad civil deberían presionar al Estado, para que éste asegure lo siguiente:

¹⁴ Sobre la eficacia de las normas y la represión de conductas (delito y castigo) ver: POLINSKY, Mitchell, Introduction to Law & Economics. Little Brown & Company. Boston 1989.

- a. El establecimiento de un principio y regla general, que establezca la publicidad de todas las políticas, actividades, normas y regulaciones dictadas por las entidades estatales.
- b. El establecimiento de la obligación de cada entidad estatal, de “generar” y proveer a la ciudadanía de información.
- c. El establecimiento de mecanismos específicos de publicidad de la información.
- d. El establecimiento de la obligación específica de entregar la información que demanden los ciudadanos o sus organizaciones, en aplicación del principio de publicidad.
- e. El establecimiento de procedimientos claros y específicos, para la entrega de información que demanden los ciudadanos o sus organizaciones.

Conseguido la anterior, las organizaciones de la sociedad civil deberán estar en la capacidad de “procesar adecuadamente” dicha información, emitir comentarios, opinión informada, criticar, emitir reportes y dar cobertura de los temas ante la ciudadanía (a través de los medios de comunicación). Esto requerirá un gran esfuerzo de dichas organizaciones. En ciertos casos, las organizaciones deberán reconvertir su rol y potenciar capacidades para tal efecto.

¹⁵ Como indicamos antes, aquí existen problemas de riesgo moral y de selección adversa. La ciudadanía no conoce con detalle los verdaderos resultados de la gestión de sus burócratas (riesgo moral), ni las características que estos presentan (selección adversa).

4.3 Establecimiento de sistemas de supervisión y control.-

En nuestra opinión, la clave para reducir el comportamiento oportunista de los Agentes (burocracia, Administración Pública) es el establecimiento de un sistema de supervisión y control que tenga un costo razonable para la ciudadanía, que sea administrado por un grupo ciudadano interesado en actuar (organizaciones de la sociedad civil) y, que **sea efectivo** (es decir, que efectivamente detecte casos importantes de divergencia de intereses y comportamiento oportunista).

Si el sistema de supervisión y control es efectivo, no se necesitará hacer una revisión de todos los actos de los políticos y la burocracia¹⁶. Dado un sistema efectivo¹⁷, tales sujetos deberían reducir su comportamiento oportunista (ante la existencia de un sistema que realmente los podría detectar).

Las modalidades y mecanismos de supervisión y control son innumerables. Si examinamos el momento de la intervención supervisora, veremos que existen modelos de control previo (“ex–ante”) y modelos de control posterior (“ex–post”).

Los sistemas de supervisión previa consisten en la intervención sobre los Agentes (en este caso, políticos y burócratas), en el proceso de adopción de decisiones y antes de que estas efectivamente se produzcan. Un sistema de supervisión y control de este tipo (ex – ante) requeriría la formación de un cuerpo de supervisión paralelo a la Administración Pública, que los acompañe en la

¹⁶ Una supervisión y control total también sería indeseable, porque trabaría el proceso de toma de decisiones (que es necesario para que el Estado cumpla sus funciones).

¹⁷ Un mecanismo de supervisión y control total, donde se revisen todos los actos, decisiones y resoluciones de los políticos y burócratas resultaría inviable y doblemente costoso. Por un lado estaría el costo del establecimiento del mecanismo de control y supervisión en sí. Por otro lado, un sistema de ese tipo generaría dilación en la administración del Estado. Con ello se estarían generando mayores costos a sus usuarios (los ciudadanos).

adopción de decisiones, así como la generación de información muy detallada sobre una multiplicidad de asuntos públicos.

Estos mecanismos no suelen ser eficientes, porque requieren de grandes recursos para ser efectivos. Adicionalmente, tampoco resultan convenientes, porque pueden llegar a eliminar las ventajas de la Relación de Agencia (oportunidad y rapidez en la toma de decisiones).

Los sistemas de supervisión y control ex – post, implican la intervención luego de que los Agentes han realizado las acciones que les competen. En estos sistemas se respeta la Relación de Agencia, manteniéndose sus ventajas. Al ser esta intervención posterior, lo que se pretende es poner en evidencia el comportamiento oportunista del Agente y, de ser posible, “corregir” las decisiones adoptadas.

4.4. El sujeto encargado de la supervisión y control.-

Si nos referimos al encargado, responsable o administrador del Sistema de supervisión y control, éste podría ser interno o externo al Estado y la Administración Pública.

Los mecanismos de supervisión estatal (internos o externos) no necesariamente son los más eficaces, porque los encargados de llevarlos a cabo (ponerlos en vigencia), son sujetos que también se encuentran en una Relación de Agencia con la Ciudadanía. Por lo tanto, se puede presumir que su performance no será óptima y que el sistema de supervisión en sí tampoco. La experiencia peruana, parecería confirmar esta presunción.

La Sociedad Civil y sus organizaciones

En ese contexto, debemos evaluar si entidades u organizaciones no estatales pueden encargarse o administrar un Sistema de Supervisión y Control. Esto nos lleva directamente a considerar el rol de las organizaciones de la Sociedad Civil, como “guardianes” (watchdogs) de las acciones que desarrollan las entidades estatales (Estado, Administración Pública)¹⁸.

Las organizaciones de la Sociedad Civil generalmente son asociaciones civiles integradas por personas individuales, interesadas en asuntos de carácter colectivo (que afectan a la ciudadanía en general), como el estado del medio ambiente, la generación de oportunidades de desarrollo del país o la performance de las entidades estatales. Dichas personas se preocupan por asuntos de carácter colectivo, superando de alguna manera el problema de acción colectiva.

Los incentivos para las Organizaciones de la Sociedad Civil.

La actuación de las organizaciones de la Sociedad Civil debería asegurarse a través de la implementación de incentivos. Considerando que los integrantes de dichas organizaciones difícilmente pondrán en juego sus propios recursos (por el Problema de Acción Colectiva), tales recursos deberían provenir de otras fuentes (por ejemplo, la Cooperación Internacional).

¹⁸ Las ideas de esta parte del trabajo están inspiradas parcialmente en un documento realizado por GOETZ, Anne Marie & John Gaventa. “Bringing citizen voice and client focus into service delivery”. <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp138.pdf> (visitado el 10 de enero de 2004).

Debidamente motivadas, las organizaciones civiles podrían realizar las siguientes actividades:

- a. Proponer la dación de normas, que específicamente generen información sobre el Estado y la Administración Pública.
- b. Verificar y exigir el cumplimiento de la normatividad sobre generación de información estatal. Este aspecto es el primer paso, porque sin información no hay supervisión posible.
- c. Analizar sistematizar la información estatal generada, realizando la evaluación y crítica respectiva.
- d. Publicitar y difundir los resultados de la evaluación que se realice. Como ya habíamos indicado, la sola publicidad podría restringir la conducta disfuncional de algunos políticos y burócratas. Si adicionalmente dicha información presenta una mayor evaluación, el efecto será mayor. El efecto “descubrimiento” podría ser muy poderoso en ese sentido.
- e. Proponer políticas y cursos de acción alternativos a los propuestos por los políticos y burócratas.
- f. Supervisar y hacer el seguimiento de las recomendaciones y cursos de acción alternativos planteados.

V. COMENTARIOS FINALES

El análisis económico constituye una herramienta útil para entender diversos fenómenos sociales y para plantear políticas públicas en relación a ellos. El caso de la actuación del Estado y la Administración Pública constituye un buen ejemplo, donde las teorías sobre el Problema de Agencia y el Problema de Acción Colectiva resultan indispensable para entender a los políticos y a los burócratas gubernamentales.

Sin embargo, lo más importante de estas teorías no es tanto la explicación que brindan sobre el Estado, sino las opciones y luces que abren para su mejoramiento y para una mayor participación ciudadana.

El reto también está en las organizaciones de la sociedad civil. Estas tendrán que adecuar su rol, su organización y sus perspectivas. De manera más importante, deberán ganar legitimidad ante la propia ciudadanía.

Lima, 1º de julio de 2005.

Juan José Martínez

BIBLIOGRAFIA

ALLEN, William T. & Reinier KRAAKMAN. Text and Cases on Corporate Law. New York University. New York 1999 (materiales de enseñanza).

AYALA, José. Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica. Mexico 1999.

BUSCAGLIA, Edgardo. Law & Economics of Development. (<http://allserv.rug.ac.be/~gdegeest/0580book.pdf>). Visitado el 15 de diciembre de 2004.

COOTER, Robert & Thomas UHLEN. Derecho y Economía. Fondo de Cultura Económica. México

CORDOVA, Daniel. La Nueva Economía Institucional y el Análisis del Subdesarrollo en América Latina. En: Revista de Economía y Derecho N° 1, Verano de 2004.

EASTERBROOK, Frank H. & Daniel R. FISCHER. The Economic Structure of Corporate Law. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1996.

EYZAGUIRRE, Hugo. Institutions and Economic Development: Judicial Reform in Latin America. (www.iadb.org/sds/SCS/site_4227_e.htm). Visitado el 15 de enero 2004.

GAMERO, Julio, Zoila CABRERA, Juan Carlos CORTES & Caroline GIBU. Vigilancia Social: Teoría y Práctica en el Perú. Consorcio de Investigación Económica y Social. Lima 2004.

GOETZ, Anne Marie & John GAVENTA “Bringing citizen voice and client focus into service delivery”. (www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp138.pdf). Visitado el 10 de Julio de 2004).

HANSMANN, Henry. The Ownership of Enterprise. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Mass. 2000.

JENSEN, Michael. Foundations of Organizational Strategy. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1998.

LA PORTA, Rafael, Florencio LOPEZ DE SILANES, Andrei SHLEIFER y Robert VISHNY. Legal Determinants of External Finance. (www.nber.org/papers/w5879.pdf). Visitado el 15 de febrero de 2004.

LA PORTA, Rafael, Florencio LOPEZ DE SILANES, Andrei SHLEIFER & Simeon DJANKOW. The Practice of Justice. (www.law.upenn.edu/ile/SeminarPapers/Shleifer,%20background%20for%2010.31.02.pdf). Visitado el 30 de noviembre 2003.

MARTINEZ, Juan José. Apuntes sobre el Rol del Derecho frente al Problema de Agencia en las Organizaciones. En: Revista de Economía y Derecho N° 2, Otoño de 2004.

MARTINEZ, Juan José. Los objetivos de la regulación del mercado de valores en la legislación nacional: Análisis crítico. En: THEMIS Revista de Derecho N° 47, Diciembre 2003.

MOORE, Mark. Creating Public Value. Strategic Management in Government. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1998.

POLINSKY, Mitchell. Introduction to Law & Economics. Little Brown & Company. Boston 1989.

POSNER, Richard A. El análisis económico del derecho. Fondo de Cultura Económica. México 1998.

PRIEST, George. Pobreza, Desigualdad y los Simples Principios del Desarrollo Económico. En: Themis Revista de Derecho N° 45, Lima 2002.

ROEMER, Andrés (Compilador). Derecho y Economía: Una revisión de la literatura. Fondo de Cultura Económica. Mexico 2000.

SALINAS, Sergio. Capital Institucional, Sistema de Propiedad y Desarrollo Económico. En: Ius et Verita Año VIII, N° 14, Junio 1997.

SERRA RAMONEDA, Antoni. La empresa. Análisis Económico. Labor. Barcelona 1993.

SHIHATA, Ibrahim. Essays on Legal, Judicial and Other Institutional Reforms Supported by the World Bank. Kluwer Law International. La Haya 1997.

WORLD BANK. PERU: Microeconomic Constraints to Growth. The Evidence from the Manufacturing Sector. (www.worldbank.org/privatesector/ic/docs/peru.pdf). Visitado el 18 de marzo 2004.

WORLD BANK. Initiatives in Legal & Judicial Reform. (www.worldbank.org/legal/publications/LJRInitiatives_2004.pdf). Visitado el 9 de Julio de 2004.

WORLD ECONOMIC FORUM. The Global Competitiveness Report 2002-2003. Oxford University Press. New York, Oxford 2003.