

# Entendiendo la reforma del Estado a través del problema de agencia

JUAN JOSÉ MARTÍNEZ\*

## SUMARIO

1. Antecedentes. 2. El estado: la concepción ideal. 3. El estado: su actuación en la realidad. 4. Reforma del estado: encarando los problemas de agencia y de acción colectiva. 4.1. Reducción de la conducta oportunista o estratégica de los agentes. 4.2. Generación de información pública sobre la actuación de políticos y burócratas. 4.3. Establecimiento de sistemas de supervisión y control. 4.4. El sujeto encargado de la supervisión y control. 5. Comentarios finales.

## 1. ANTECEDENTES

Los términos «Reforma» o «Modernización» del Estado se han venido utilizando en Perú y en Latinoamérica en general, desde comienzos de la década de los 90, para dar contenido e identificar a un conjunto de políticas y acciones destinadas a mejorar el funcionamiento de los Estados (Gobiernos)<sup>1</sup>.

Sin embargo, consideramos que dichas acciones de Reforma o Modernización del Estado han tenido -en la práctica- un alcance limitado y no se han enfocado, en la verdadera problemática del Estado.

En nuestra opinión, muchos de esos procesos de reforma se han dirigido principalmente a inyectar mayores recursos en las organizaciones gubernamentales, introducir cambios organizativos, establecer o implantar nuevas herramientas informáticas y contratar personal nuevo (o más personal)<sup>2</sup>. El balance de dichas reformas es difícil de realizar, porque podría

---

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

1. Estas políticas y acciones han venido siendo promovidas -principalmente- por Organismos Multilaterales.
2. Han existido casos en donde más que una «reforma», se ha producido un crecimiento del Estado. Esto es, de una nueva estructura organizativa (más contemporánea), coexistiendo con otras pre-existentes.

afirmarse que algunas experiencias de mejora gubernamental se han producido, pero queda por evaluar la eficiencia y sostenibilidad de las mismas, dados sus costos y la cantidad de recursos utilizados<sup>3</sup>.

En nuestra opinión, las políticas públicas y aplicaciones prácticas de la «reforma» o «modernización» del Estado deberían recuperar los postulados de la economía neo-institucional, a fin de adquirir un contenido cabal y tener una orientación clara. En ese contexto, los encargados de formular políticas públicas deberían redescubrir la importancia del «Estado» y su valor dentro del sistema institucional (entendido como el conjunto de normas formales e informales que operan en una sociedad)<sup>4</sup>.

Desde dicha visión económica, la promoción del desarrollo de los países requiere el mejoramiento del sistema institucional (generación y aplicación de normas, formales e informales) y un óptimo funcionamiento del Estado (como organización o sistema administrativo).

Esta perspectiva teórica plantea una serie de hipótesis o postulados acerca de la actuación de los políticos y la administración pública, que deberían ser tomadas en cuenta al momento de plantear políticas y programas de reforma del Estado.

El presente artículo tiene por objeto presentar brevemente los postulados teóricos que explican desde una perspectiva económica la actuación del Estado, los problemas en su funcionamiento; así como la lógica que debería sustentar las políticas y medidas propuestas en los procesos de modernización o reforma.

## 2. EL ESTADO: LA CONCEPCIÓN 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. Complementariamente, dentro de esta visión se da por hecho (sin cuestionamiento), que la actua-

---

3. La realización de estos programas de Reforma han requerido la utilización de importantes recursos públicos de estos países. Estos recursos en muchos casos han sido obtenidos de endeudamiento público o de la generación de mayores tributos al sector privado.

4. Ver por ejemplo, el documento del Banco Mundial denominado «Reforming Public Institutions and Strengthening Governance» (en: <http://www1.worldbank.org/publicsector/Reforming.pdf>)

ción 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, 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 Pública constituyen mecanismos idóneos para promover el interés y bienestar de sus ciudadanos.

### **3. EL ESTADO: SU ACTUACIÓN 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 que se traduce en la realización de actividades, políticas, normas y regulaciones que no benefician necesariamente a los ciudadanos, sino únicamente a dichos políticos, y burócratas<sup>5</sup>, o a los grupos de interés específicos con quienes están vinculados.

¿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?<sup>6</sup>.

La perspectiva económica encuentra una explicación para dichas preguntas, en los factores<sup>7</sup> que mencionaremos a continuación:

- 
5. 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.
  6. 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, obtención de «beneficios especiales», etc.
  7. 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

**a). La actuación oportunista y maximizadora 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. Por tanto, ellos no van a perseguir necesariamente los intereses que beneficien a la colectividad, a menos que exista una buena razón para ello<sup>8</sup>.

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 ciudadanía<sup>9</sup>.

**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. Ello genera entre la ciudadanía, 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.

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

---

trabajos de James Buchanan (premio Nobel del 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>

8. Tales como incentivos o controles efectivos que los conduzcan a ello.

9. 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.)

realizar ciertas funciones, prestaciones o actividades en interés y beneficio del principal. Si bien estas 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 agente<sup>10</sup>.

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 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)<sup>11</sup>.

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».

Las causas principales por las que se produce este 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

---

10 Para profundizar el tema consultar: JENSEN, MICHAEL & WILLIAM H. MECKLING, *Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure*, En: *Journal of Financial Economics* N° 3. EASTERBROOK, FRANK H. & DANIEL R. FISCHEL. *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

11 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).

(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 informarse<sup>12</sup>.

- 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 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)<sup>13</sup>. 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 adicionales<sup>14</sup>.

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, 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. Por lo tanto, su establecimiento involucra los siguientes costos:

- i. Costo de información. Este se refiere a los recursos que el principal tendrá que destinar a conocer las actividades que realiza el Estado y

---

12 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.

13 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.

14 Por dicha razón se dice que los Agentes reciben «extra-beneficios» o beneficios que no les corresponden realmente.

la Administración Pública, el tipo de decisiones que los agentes pueden tomar, sus consecuencias, etc<sup>15</sup>.

- 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 el ordenamiento jurídico peruano existen por ejemplo -desde el nivel constitucional- 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)<sup>16</sup>. Sin embargo, tales mecanismos de control son entre agentes (donde unos controlan a otros).

**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 con 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.

- 
15. 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.
  16. 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). Estos mecanismos de control son intra – estatales, administrados por políticos y burócratas estatales. Desafortunadamente, esta situación crea en ellos, un nuevo problema de agencia.

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 subdividir en dos problemas denominados:

- 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 polizonte**» 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 acción<sup>17</sup>.

---

17. 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.



Sin embargo, esta racionalidad ocasiona una paradoja: al pensar todos los ciudadanos de la misma forma, ninguno actuará. En consecuencia, la inacción de los ciudadanos los perjudicará más.

#### **4. REFORMA DEL ESTADO: ENCARANDO LOS PROBLEMAS DE AGENCIA Y DE ACCIÓN 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, su Administración. En nuestra opinión, dichas teorías también nos pueden dar luces sobre los aspectos en que debe centrarse la «Reforma del Estado», si es que ésta se quiere desarrollar 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 reforma del Estado podrían optar por esta perspectiva «interna», vinculada a la motivación de los políticos y burócratas, para desarrollar estrategias que recluten y mantengan en el servicio 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 la 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.

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 descubierta<sup>18</sup>, 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.

#### **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, 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 información.

En ese contexto, las acciones de Reforma del Estado en este apartado deberían asegurar lo siguiente:

---

18. 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 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 en aplicación del principio de publicidad.
- e). El establecimiento de procedimientos claros y específicos, para la entrega de información que demanden los ciudadanos.

#### 4.3. Establecimiento de sistemas de supervisión y control

La clave para reducir el comportamiento oportunista de los agentes 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 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 burocracia. Dado un sistema efectivo<sup>19</sup>, tales sujetos reducirían 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

---

19. 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).

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 y la generación de información 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, parece 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 <sup>20</sup>.

---

20. 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).

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 deberá asegurarse a través de la implementación de incentivos. Considerando que los integrantes de dichas organizaciones no pondrán en juego sus propios recursos (por el Problema de Acción Colectiva), tales recursos deberían provenir del mismo Estado o de la cooperación internacional.

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 va a restringir la conducta disfuncional de algunos políticos y burócratas. Si adicionalmente dicha información presenta una mayor evaluación, el efecto será mayor.
- e). Proponer políticas y cursos de acción alternativos a los propuestos por los políticos y burócratas.

## **5. 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 su reforma constituye un buen

ejemplo, donde las teorías sobre el problema de agencia y sobre 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 brinda sobre el Estado, sino las opciones y luces que abren para su reforma.