

MARCO TEÓRICO PARA ENTENDER (Y ENFRENTAR) LOS PROBLEMAS DE DESEMPEÑO, INTEGRIDAD Y CORRUPCIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Juan José Martínez Ortiz*

INTRODUCCIÓN

Es frecuente encontrar muchos textos que tratan de identificar y formular diagnósticos sobre problemas de desempeño, integridad y corrupción en el sector público. Además, también plantean propuestas de políticas y acciones para enfrentar dichos problemas.

Sin embargo, muchas veces queda la sensación de que los diagnósticos reflejan parcialmente los hechos, tomados o presentados según la subjetividad y preferencias de quien realiza tales diagnósticos. Lo mismo ocurre con las propuestas de política y acciones para enfrentar los problemas detectados. En muchos casos no queda claro cuál es el marco teórico que se utiliza y que sirva de sustento para explicar lo que sucede en la realidad y para escoger o decidir por una serie de políticas o acciones.

En el presente artículo se expone un marco teórico —basado en teorías económicas— que explique los problemas de desempeño, integridad y corrupción en el sector público. Para el desarrollo del marco teórico, seguiremos el marco planteado por Martínez (2006) y Martínez y Lavado (2016). En ambos textos, los autores utilizan la teoría del Principal-Agente¹.

* MARTÍNEZ, Juan José. Entendiendo la reforma del Estado a través del Problema de Agencia. En: *Revista de Derecho Administrativo* n.º 1. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, 2006.

1 Un marco teórico similar es propuesto por la Corporación Andina de Fomento en Integridad en la políticas públicas. Claves para prevenir la corrupción. CAF Bogotá, 2019. La misma línea es seguida por Mauricio García Mejía, especialista Líder en Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo, en Un marco conceptual: por qué algunos policías son corruptos y otros no. <https://blogs.iadb.org/seguridad-ciudadana/es/prevenir-la-corrupcion-policial/>

1. UNA EXPLICACIÓN DESDE LA TEORÍA DEL PRINCIPAL-AGENTE

Existe una relación de principal-agente cuando se establece un vínculo entre dos sujetos o categorías de sujetos, uno denominado «principal» (que es el titular o dueño de una organización o de un recurso) y el otro, «agente». En esta relación el agente se compromete a 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 está en que el alcance, momento y contenido específico de las funciones, atribuciones y actividades es determinada por el propio agente. En ese sentido, el agente tiene mucho margen de maniobra, que puede ser utilizado para bien o para mal. No siempre va a actuar alineado con los intereses del principal.

Bajo esta perspectiva, podemos considerar al Estado, al sector público, como un conjunto complejo de entidades, que han sido creadas por la ciudadanía para promover alcanzar y maximizar su interés y beneficio. La ciudadanía sería el «principal» en esto que llamamos Estado o sector público. Un principal que está constituido por un conjunto amplio y heterogéneo de sujetos.

Ahora bien, dado que el principal está constituido por un conjunto numeroso de personas, sería altamente complejo, que ellos asumieran —en conjunto— el gobierno y administración del Estado o sector público. Los costos de transacción serían altísimos, prohibitivos e impedirían su funcionamiento.

Para permitir el funcionamiento del Estado o sector público, los ciudadanos (el principal)

hemos delegado las funciones de gobierno y administración en un agente, que también es un conjunto de personas: los políticos y servidores públicos existentes en los diferentes niveles en el sector público.

Claramente existe una relación de principal-agente, porque los políticos y servidores públicos deben «governar» y «administrar» el Estado y el sector público teniendo en mente el interés y el beneficio de sus ciudadanos. Pero como vemos, esto muchas veces no ocurre.

Esto se manifiesta en problemas de integridad, corrupción y desempeño; que se concretan en innumerables actividades, modalidades, normas, políticas o regulaciones, promovidas, aprobadas o implementadas por ellos mismos, que sólo benefician a los agentes o a grupos de interés vinculados a ellos. Esto afecta la capacidad institucional del Estado y la obtención de resultados tangibles para la población.

1.1 Las causas o factores del problema principal-agente

Esta discrepancia entre lo que «debe ser» y lo que realmente sucede la explica la economía en la teoría del principal-agente. Esta discrepancia se produce por tres factores:

- Conducta racional, intereses propios y aprovechamiento potencial de los agentes.
- Asimetría de información que favorece a los agentes.
- Posibilidad de traslado de costos de parte del agente hacia el principal.

a) Conducta racional, intereses propios y aprovechamiento potencial

De acuerdo con este postulado, los políticos y servidores públicos son 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 necesariamente 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.

Este grupo persigue sus propios intereses o los de otros grupos a los que están vinculados (los denominados grupos de interés). Por otro lado, dado que estos sujetos tienen intereses homogéneos, tienen mayor facilidad de organizarse y presionar para conseguir normas, políticas, beneficios a su favor, a expensas de la ciudadanía.

b) Asimetría de información que favorece a los agentes (políticos y servidores públicos)

Otro factor que facilita el problema señalado es la falta de información o la asimetría de información que se da en esta relación. Esto significa que la ciudadanía (el principal, en esta relación) no tiene información sobre las actividades que realizan los políticos y servidores públicos (los agentes), o sobre su desempeño o, sobre su impacto social.

Esta situación favorece a los agentes, porque la ciudadanía al no poder tomar conocimiento de lo que sucede no puede adoptar medidas correctivas (en el ámbito político, legal o administrativo). Esta limitación de información también afectaría a los sistemas de supervisión y control (como se verá más adelante).

Por otro lado, también podría suceder que

la ciudadanía sí tome conocimiento de problemas en el desempeño de los políticos y servidores públicos, pero no pueda determinar la causalidad entre sus acciones y los resultados obtenidos, justamente, por existir poca información o porque no siendo clara la situación los agentes (políticos y servidores públicos) asignen tales resultados a factores exógenos o a otros sujetos. Ello impide a la ciudadanía tomar medidas correctivas.

c) Posibilidad de traslado de costos de parte del agente hacia el principal

El aprovechamiento y la conducta oportunista de los políticos y servidores públicos genera una serie de costos al Estado y a la ciudadanía, desde las remuneraciones pagadas a cambio de un nulo o mal desempeño hasta los sobrecostos y pérdidas que genera la corrupción.

Este costo es representado por los ingresos, bienes, prerrogativas, derechos o riqueza que son reasignados o transferidos desde la ciudadanía a los políticos y servidores públicos (agentes). 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.

1.2 Una situación adicional. El problema de acción colectiva

Martínez (2006) y Martínez y Lavado (2016) señalan que otro elemento que explica los problemas de desempeño, integridad y corrupción en el sector público puede ser explicado por la teoría económica a través de lo que se denomina «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 el problema de «acción colectiva». Como efecto de ello, 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 indebida del Estado o de quienes lo administran (los políticos y servidores públicos).

Si bien los ciudadanos debieran actuar para reducir los efectos del problema de agencia (frente a los políticos y los servidores públicos), 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 tomar medidas frente a la situación de aprovechamiento en que incurren los agentes.

Como es conocido, el problema de acción colectiva se puede subdividir en dos problemas denominados: (i) El problema de la «apatía racional» y (ii) el problema del «polizonte».

(i) Apatía racional

La apatía racional constituye una situación de «inmovilidad» del ciudadano (no actuación), que es consciente, individual y conlleva 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 información, supervisión y fiscalización (monitoreo) de los políticos y los servidores públicos. Ello, porque dicho ciudadano individual tendría que asumir los costos de tales acciones (información +

coordinación + organización + monitoreo), sabiendo que todos recibirán los beneficios, porque estos se extenderán a todos los ciudadanos, sin posibilidad de exclusión².

Este ejercicio pone en peor situación al que tiene espíritu ciudadano, al que quiere tomar acción, porque al beneficio que recibe (derivado de su esfuerzo) se le debe deducir el costo (del esfuerzo) que asumió. En cambio, los ciudadanos que no hicieron nada solamente reciben el beneficio, dado que no asumieron ningún costo. Y sabiendo esto, muchos a pesar de tener la disposición para actuar no lo harán.

(ii) El problema del polizonte

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, es 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 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

2 Por ejemplo, si un ciudadano se interesa en la gestión municipal, podría invertir su tiempo y recursos en solicitar y analizar información presupuestal, documentos de gestión, contratos y presentar observaciones y propuestas. Si tiene éxito, ello podría contribuir a una mejora en la gestión del desempeño municipal, en los servicios brindados por ésta; lo cual beneficiará a todos los residentes en la localidad. Este beneficio es para todos los residentes. No se les puede excluir del beneficio. Sin embargo, sólo uno (el que actuó diligentemente y con espíritu ciudadano) asumió el costo.

los beneficios de la acción del segundo, sin haber asumido los costos correspondientes a dicha acción.

El problema con esta situación es que si todos piensan o esperan que alguien más actúe, ninguno lo hará y condenaremos a la ciudadanía a la inacción, dejando mayor espacio para el comportamiento oportunista de los políticos y servidores públicos y el desarrollo del problema de agencia.

Cuadro 1. Explicación del marco teórico

Conducta disfuncional de los agentes (políticos y servidores públicos). Ineficiencia, negligencia, fallas de integridad, corrupción	Problema de principal-agente	Conducta racional, intereses propios y aprovechamiento potencial.
		Asimetría de información
		Traslado de costos del agente al principal
	Problema de acción colectiva	Apatía racional
		Problema del polizone

2. ALTERNATIVAS, ACCIONES Y REMEDIOS FRENTE AL PROBLEMA DE AGENCIA

Para cada uno de las causas o factores del problema principal-agente, la teoría económica plantea medidas, acciones o remedios que pueden adoptarse.

2.1. Conducta racional, intereses propios y aprovechamiento potencial

El problema de agencia será mayor cuanto más grande sea el comportamiento oportunista de

los agentes señalados (políticos y servidores públicos). El grado o nivel de comportamiento oportunista depende de diversos factores, internos o externos que determinan el interés y la conducta de tales agentes.

Si nos referimos a factores internos, estos necesariamente tendrán que ver con la motivación y la «propensión» que tienen los políticos y servidores públicos para comportarse oportunamente. 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.

A. Solucionar el problema de selección adversa

En ese sentido, se van a encontrar personas que tengan mayor motivación o propensión de servicio o al bienestar general. En esos casos, se podría esperar que el problema de agencia sea menor y que se presente un menor número o menor grado de conductas de aprovechamiento.

Nos encontramos en este contexto, frente a un problema de «selección adversa». Frente a ello, se deberían desarrollar estrategias y acciones que logren diferenciar las preferencias de los sujetos y reclutar a aquellos sujetos debidamente motivados con su labor y su rol, de modo tal que sus intereses o preferencias individuales se identifiquen o se aproximen más con los de la ciudadanía. Este es un ámbito típico para las reglas de ingreso aplicables a políticos y servidores públicos. Dichas reglas deberían incidir en formas para solucionar este problema de selección adversa.

B. Mantener la motivación y el interés en favor del bienestar general y la ciudadanía

Adicionalmente, durante el desarrollo de sus funciones, se debe mantener los valores, motivación, propensión hacia la ciudadanía y el bienestar general que tenían los políticos y servidores públicos (agentes). En tal sentido, es necesario realizar acciones de promoción de la integridad, ética, sentido de pertenencia, importancia del trabajo realizado, es decir, motivación y trabajo en valores. Esa es también una función que típicamente debería considerarse en los sistemas de recursos humanos.

C. Solucionar el problema del riesgo moral

Otro caso es el de personas que ya se encuentran laborando, cuyos valores, intereses o propensión puede o no estar orientado hacia la ciudadanía y el interés general. En este caso enfrentamos un problema de «riesgo moral». Frente a ello, se necesitan desarrollar medidas (externas) que mantengan o alineen los intereses de los agentes (políticos y servidores públicos), hacia el servicio o el bienestar general y hacia los intereses de la ciudadanía. Se trata de desincentivar esa conducta estratégica.

Para esto existen varios mecanismos que pueden adoptarse: (i) Mecanismos de información, (ii) establecimiento de reglas, (iii) mecanismos de supervisión y control, y (iv) mecanismos de incentivos (positivos y negativos).

i) Mecanismos de información

Contar con información es una condición indispensable para cualquier medida de alineación posterior de los agentes (políti-

cos y servidores públicos). Se requiere información sobre sus funciones, actividades, beneficios, desempeño, entre otros temas³. La información se convierte en un mecanismo eficaz, porque luego será utilizada para el desarrollo de los mecanismos de supervisión y control.

ii) Establecimiento de reglas

Como una forma de reducir la discrecionalidad de los agentes (políticos y servidores públicos), es común que se establezcan reglas de conducta (deberes y obligaciones) que se materializan en diferentes instrumentos normativos (leyes, códigos de conducta, buenas prácticas, etc)⁴. Estas reglas de conducta (deberes y obligaciones) pueden ser genéricas o específicas (detalladas).

Las obligaciones genéricas podrían resumirse en una frase que contiene dos obligaciones: «Político/servidor público actúa diligentemente poniendo el interés de la ciudadanía por encima del tuyo propio». A estas obligaciones genéricas, se les suele denominar «deberes fiduciarios» o «deberes de fidelidad».

La primera obligación es la denominada «obligación de diligencia», que significa que los servidores deben desempeñarse realizando su mayor esfuerzo, poniendo plenamente sus capacidades en favor de su organización.

La segunda es la obligación denominada de lealtad o fidelidad, lo cual que significa que el servidor debe privilegiar la posición y los intereses de la entidad y de la ciudadanía frente a los suyos (económicos, políticos,

3 El tema de la generación de información se desarrollará con más detalle en la siguiente sección.

4 Estas reglas podrían estar establecidas en códigos de conducta, en leyes sobre el servicio civil, entre otros.

familiares, sentimentales, sociales u otros).

Existe además el modelo de reglas de conducta específicas, por ejemplo, normas específicas que establecen incompatibilidades de funcionarios, normas que prohíben prácticas específicas como el nepotismo, reglas que establecen lo que un funcionario debe o puede hacer (como los sistemas administrativos).

iii) Mecanismos de supervisión y control

Las modalidades y mecanismos de supervisión y control son innumerables. Si se examina el momento de la intervención supervisora, se observa que existen modelos de supervisión y control previo (*ex ante*) y modelos de supervisión y control posterior (*ex post*)⁵.

En los sistemas de supervisión y control previo, pretenden intervenir antes que los agentes (políticos y servidores públicos) tomen decisiones y actúen. Este tipo de sistemas tienen por finalidad evaluar de manera previa el cumplimiento de las reglas o las acciones que van a desarrollar los agentes (*double check*). El problema de estos sistemas es su costo administrativo, porque requieren de grandes recursos para ser efectivos. Adicionalmente, 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 una intervención luego de que los agentes han realizado las acciones que les competen. Se considera que este sistema es

más eficiente en la medida que no genera costos administrativos tan altos y mantiene las ventajas de la relación de agencia.

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. Dada la probabilidad de «ser descubiertos» por la supervisión y control posterior, se prevé que si este sistema es eficiente, inhibirá la conducta oportunista de los agentes (políticos y servidores públicos).

Los sistemas de supervisión y control *ex post* pueden tener varias modalidades:

- Verificar si se cumplieron las reglas de conducta generales (los deberes fiduciarios)
- Verificar si se cumplieron las reglas de conducta específicas.
- Verificar el resultado o impacto de la conducta de los agentes (políticos y servidores públicos).

iv) Mecanismos de incentivos

Los sistemas de supervisión y de control son la forma de ingreso para la aplicación de los mecanismos de incentivos. Si se cumplen las reglas de conducta o la conducta es positiva, se pueden aplicar los incentivos positivos o beneficios. Si estas las reglas no se cumplen o la conducta es negativa, se pueden aplicar los incentivos negativos (males o consecuencias nocivas, que son no deseadas por los agentes o que afectan su nivel de bienestar).

Los incentivos positivos o beneficios pueden establecerse a través de normas legales⁶ o contractualmente.

5 Los mecanismos de supervisión estatal (internos o externos) no necesariamente son los más eficaces, porque los encargados de ponerlos en vigencia son servidores públicos, que también se encuentran en una relación de agencia con la ciudadanía. Por lo tanto, se podría presumir que su performance no necesariamente será óptima.

6 Por ejemplo, en normas del servicio civil.

Los incentivos negativos se establecen a través de mecanismos de responsabilidad administrativa, civil y penal. El objetivo de estos sistemas de responsabilidad es disminuir el nivel de comportamiento oportunista de los agentes (políticos y servidores públicos). Esto ocurrirá, frente a la inminencia de la sanción (administrativa o penal) o la afectación a su patrimonio (por la responsabilidad civil).

2.2 Asimetría de información que favorece a los agentes

La generación de información y su publicidad (transparencia) es un elemento que por sí mismo podría disuadir —en cierta medida— la conducta oportunista de los agentes (políticos y servidores públicos). Si alguien sabe que sus acciones, su conducta, sus resultados y su impacto van a ser públicamente conocidos y rápidamente descubiertos, ello inhibirá su tendencia al aprovechamiento.

Lo señalado va a ocurrir, porque la información es un insumo o condición necesaria para los mecanismos de supervisión y control y los mecanismos de incentivos.

Dado que existe una situación de asimetría, dicha información debe ser proporcionada por los agentes (políticos y servidores públicos) y generarse mecanismos para su publicidad o su entrega a la ciudadanía. En ese sentido, debería asegurarse lo siguiente:

- El establecimiento de un principio y regla general que establezca la publicidad de todas las actividades, productos, normas y regulaciones dictadas por las entidades estatales, así como de su impacto.
- El establecimiento de la obligación de cada entidad estatal de «generar» y proveer a la

ciudadanía de información.

- El establecimiento de mecanismos específicos de publicidad de la información. La información debe generarse y proveerse en sistemas de fácil acceso, que puedan ser compartidos y que permitan su análisis.
- El establecimiento de la obligación específica de entregar la información que demanden los ciudadanos en aplicación del principio de publicidad.
- El establecimiento de procedimientos claros y específicos para la entrega de información que demanden los ciudadanos.

Con estas características, la información podría (y debería) ser utilizada por los sujetos o entidades encargadas de los mecanismos de supervisión y control de incentivos y por la ciudadanía.

La generación y el análisis de la información se potencia mucho hoy en día con el uso de la tecnología.

2.3 Posibilidad de traslado de costos de parte del agente hacia el principal

Consiste en la posibilidad de que los agentes (políticos y servidores públicos) «internalicen» el daño o costo que han trasladado (externalidad), mediante su conducta oportunista. En este caso se utilizan los mecanismos de responsabilidad civil.

La responsabilidad civil permite que el Estado o la ciudadanía recupere de los agentes (políticos y servidores públicos), la pérdida que su conducta les ocasionó. En este caso, la responsabilidad civil se concreta en una indemnización que afecta el patrimonio de los agentes y restituye la pérdida de bienestar generada.

Si el sistema de responsabilidad civil funciona eficientemente, no sólo constituye un mecanismo de compensación o restitución de bienestar, sino también un mecanismo disuasivo, dado que seguramente los agentes (políticos y servidores públicos) no van a querer ver afectado negativamente su patrimonio.

3. ALTERNATIVAS, ACCIONES Y REMEDIOS FRENTE AL PROBLEMA DE ACCIÓN COLECTIVA

Si bien la ciudadanía es la principal interesada en lograr la atenuación del problema de agencia, esta no se involucra por el problema de acción colectiva. Para superarlo se podrían establecer incentivos positivos (de distinto tipo) a favor de sujetos u organizaciones de la sociedad civil, así como promover el «activismo» o «participación ciudadana».

Para ello, se debe subsidiar o reducir el costo de la información que necesitan tales sujetos u organizaciones. Además, se les debe otorgar un

incentivo positivo (un beneficio) por sus «servicios» supervisión y control.

Debidamente motivados, se podría lograr lo siguiente:

- 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.
- Publicitar y difundir los resultados de la evaluación que se realice.
- Solicitar explicaciones («rendición de cuentas») a los agentes (políticos y servidores públicos).
- Analizar y sistematizar la información estatal generada realizando la evaluación y crítica respectiva.
- Proponer políticas y cursos de acción alternativos a los propuestos por los agentes (políticos y servidores públicos).

Cuadro 2. Clasificación de causas, problemas y alternativas, acciones y remedios

Causas o factores		Alternativas, acciones y remedios				
Conducta racional, intereses propios y aprovechamiento potencial	Selección correcta de agentes	Motivación y mantenimiento de valores alienados	Mecanismos de información	Establecimiento de Reglas	Mecanismos de supervisión y control	Mecanismos de incentivos
Asimetría de información			Mecanismos de información			
Traslado de costos del agente al principal			Mecanismos de información			Mecanismos de incentivos
Problema de acción colectiva			Mecanismos de información			Mecanismos de incentivos

4. REFLEXIÓN FINAL

El interés por mejorar el desempeño de los políticos y servidores públicos, así como reducir el nivel y magnitud de los problemas de integridad y corrupción, es relevante desde muchas perspectivas, ya sea como ciudadanos, impulsores de reformas y políticas públicas, ya sea como investigadores, entre otros.

En ese contexto, se requiere un marco teórico o mapa conceptual que expliquen estos fenómenos, pero que también nos brinden una ruta y tipos de herramientas que se pueden utilizar frente a ello. Así lograremos mejores diagnósticos y mejores propuestas de política pública.