

Accountability para la gobernanza multinivel en redes de desarrollo territorial

Resultado de investigación finalizada.

GT33: Sociología del Desarrollo.

Línea temática: Desarrollo y procesos territoriales.

Mauricio García Ojeda

mauricio.garcia@ufrontera.cl

- Departamento de Ciencias Sociales; Centro de Investigaciones Sociológicas. Universidad de La Frontera.

- Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional. GSADI. Universidad Autónoma de Barcelona

Resumen

Presentamos un análisis teórico sobre los mecanismos de accountability que favorecen la gobernanza en las redes de desarrollo territorial. A partir de la identificación de factores que dificultan la cooperación entre actores territoriales articulados en red, proponemos que es necesario activar dos tipos de mecanismos de accountability: a) aquellos acordados y activados por los propios integrantes de la red y; b) aquellos que regulan el comportamiento de los actores y que operan en los contextos sociales u organizacionales desde los cuales estos provienen. Centramos la atención en los últimos e identificamos tres contextos: jerarquía, mercado y comunidad. Analizamos los mecanismos de accountability de cada uno de ellos y las condiciones necesarias para que funcionen.

Palabras clave: accountability, gobernanza, redes territoriales.

1. Cuerpo de la ponencia

1.1 Introducción

La ponencia presenta un análisis teórico sobre los mecanismos de accountability que, como dispositivos de control y asignación de responsabilidades, constituyen un factor crucial para la gobernanza en los procesos de gestión en redes orientadas al desarrollo territorial. Actualmente, constatamos la creciente importancia de las redes en la gestión de políticas públicas orientadas al desarrollo social y económico local y para que estas redes logren los resultados que pretenden se requiere como mínimo la cooperación, que serán viables si se derivan de juegos de suma positiva, de un ganar-ganar en los intercambios. Sin embargo, la diversidad de intereses, la asimetría de recursos y de poder, suponen serias restricciones para el fin señalado, lo que produce, por ejemplo, que en los procesos de negociación existan bloqueos en las decisiones, coerción, cooptación, manipulación y exclusión de actores. Esto es crítico en las redes porque en ellas es necesario “administrar” intereses de corto y largo plazo, particulares y colectivos y distribuir costos y beneficios. Además, conspiran contra la cooperación los problemas bilaterales o multilaterales de cumplimiento de compromisos por la relativa autonomía de los actores, la compleja distribución de información y responsabilidades y la ausencia de un control jerárquico central, produciéndose fallos de Estado y fallos de mercado. Esto

resta voluntades y reduce los niveles de confianza. En definitiva, limita la gobernanza en las redes entendida como el logro de resultados, es decir, como eficacia y además, como el establecimiento de relaciones democráticas en el proceso de búsqueda de resultados eficaces. Sobre este último problema, es decir, sobre la falta de cumplimiento de compromisos, focalizaremos nuestro análisis. Proponemos que la clave para afrontarlos es la activación de dos tipos de mecanismos de accountability: aquellos implementados por los propios integrantes de la red, producto del proceso de gestión relacional en el que están inmersos y aquellos que son activados desde los contextos o formas de coordinación social desde los cuales provienen los actores que participan en las redes. Centramos el análisis en estos últimos e identificamos tres tipos de actores que concurren en las redes: a) organizaciones estatales que administran e implementan políticas públicas; b) organizaciones privadas (empresas, consultoras) contratadas por el Estado para proveer servicios a los beneficiarios de las políticas públicas y; c) organizaciones/agrupaciones de la ciudadanía que son beneficiarias de las políticas públicas. Estos actores tienen representantes en las redes y el problema de cumplimiento de compromisos surge, en parte, cuando éstos no actúan en nombre de quien les delegó tal responsabilidad. Así, se afectan los intereses de la organización que delega, de los otros actores de la red y de la red en general. Para afrontarlo, es necesario activar mecanismos de accountability hacia los representantes y proponemos que su desempeño puede orientarse hacia el cumplimiento si operan estos mecanismos activados desde los contextos organizacionales o sociales desde los que provienen esos actores: quien representa a un actor estatal se sitúa en el marco de la organización burocrática jerárquica de la cual es funcionario gestor. Quien representa a un actor privado se sitúa en la lógica de la relación de mercado, específicamente de una relación contractual que establece con el Estado la empresa o consultora de la cual forma parte. Finalmente, quien representa en una red a los beneficiarios de la política pública (un dirigente, por ejemplo) se debe a la comunidad que le encarga cuidar sus intereses. Entonces, tenemos tres formas de coordinación social implicadas en las dinámicas de redes: jerarquía, mercado y comunidad, las que tienen mecanismos de accountability específicos: la jerarquía y el mercado operan en torno a contratos, incentivos y sistemas de monitorización. Las comunidades operan en torno a dispositivos informales como las normas sociales. Exploraremos las condiciones bajo las cuales estos mecanismos pueden activarse para lograr la accountability y el cumplimiento de los representantes señalados y de esta forma, promover la cooperación y la gobernanza en las redes.

1. El desafío de la gobernanza en redes territoriales

En la actualidad podemos constatar la creciente importancia de las redes en la gestión de las políticas públicas para el fomento del desarrollo territorial. En la implementación de las políticas públicas, se produce una transición gradual desde una gestión centralizada en un solo actor, pública, jerárquica y predefinida, propia de la coordinación estadocéntrica, hacia una gestión multinivel, mixta, policéntrica, heterárquica y horizontal, en donde los lineamientos de acción son producto del proceso colectivo de toma de decisiones desde intereses variados de actores autónomos e interdependientes, propia de la coordinación social mediante redes y además, en donde el Estado asume tareas de conducción como articulación de procesos.

En la promoción del desarrollo social y económico a escala territorial convergen diversos actores como organismos estatales sectoriales desconcentrados o descentralizados, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones territoriales comunitarias o de base, actores privados que desarrollan iniciativas empresariales de diversa escala y actores políticos electos que tienen presencia territorial. Para que estas redes de actores logren los resultados que pretenden, requieren impulsar determinados procesos intermedios. En torno a las iniciativas de desarrollo social, por ejemplo, los programas de desarrollo social buscan generar resultados a nivel de impacto que

mejoran la calidad de vida de los usuarios. En las iniciativas de desarrollo económico, se busca aumentar la competitividad de las empresas y generar empleos. Para que esto sea posible se requiere en el primer caso que los organismos públicos generen aprendizajes para la coordinación intersectorial. En el segundo caso, es necesario que producto de la interacción de actores como empresas, gobiernos locales, universidades, agencias públicas de fomento y de asistencia técnica, entre otras, emerjan procesos intermedios como la transferencia de conocimiento tácito y codificado, la generación de eslabonamientos productivos, el desarrollo de aprendizajes colectivos, entre otros. Estos procesos intermedios son eminentemente relacionales, al emerger desde las vinculaciones entre los actores articulados en red. Esto último es muy importante porque los procesos intermedios señalados suponen colaboración, asociatividad y cooperación, es decir, aquellos aspectos esenciales en la gestión de redes de política (Fleury, 2002) y que en la literatura sobre el desarrollo son atribuidos a la existencia de capital social, es decir, de aquellos recursos como la confianza y la reciprocidad.

Entonces, surge la interrogante ¿cómo se fortalece la colaboración, asociatividad y cooperación? La respuesta indica que las interacciones entre los actores requieren tener como resultado juegos de suma positiva, es decir, que sea posible un ganar-ganar en los intercambios. Sin embargo, podemos advertir que la diversidad de intereses, la asimetría de recursos y capacidad de influencia anidadas en las relaciones de poder suponen serias restricciones a los intercambios con ganancias mutuas. Esto es crítico en las redes porque, entre otros aspectos que las tensionan, está el articular: a) intereses de corto y largo plazo; b) la distribución de costos y beneficios; c) la divergencia de intereses que surge desde búsqueda de intereses privados o propios y colectivos en las redes (Messner, 1999). Además, existen problemas bilaterales o multilaterales de cumplimientos de compromisos por la relativa independencia de los actores, la compleja de distribución de información y responsabilidades entre diversos actores y la ausencia de un control jerárquico central, lo que trae como consecuencias problemáticas la existencia de fallos de Estado expresados en clientelismo, captura de rentas, nepotismo, y fallos de mercado que significan la provisión de servicios de calidad deficiente, la distorsión de mercados locales o la creación de externalidades negativas.

Entonces ¿cómo promover la cooperación en las redes y cómo prevenir y reducir dinámicas relaciones nocivas en las redes? Proponemos que la clave para fortalecer la gestión en redes territoriales está en la identificación y activación de dispositivos de accountability que favorezcan la gobernanza en las redes. Para desarrollar este argumento, precisaremos qué entendemos por gobernanza.

2. Gobernanza ¿de qué estamos hablando?

La gobernanza se refiere a la capacidad de la sociedad, expresada en una multiplicidad de actores de conducir determinados procesos orientados a la consecución de intereses particulares y comunes en el marco de la gestión política y de las de políticas públicas. También, se refiere a

“el proceso complejo a través del cual una pluralidad de actores sociales y políticos con diversos intereses interactúan para formular, promover y lograr objetivos comunes a través de la movilización, intercambio y el despliegue de una amplia gama de ideas, reglas y recursos” (Torfing, Peters, Pierre y Sorensen, 2012, p. 13,16).

Por ello, los procesos de coordinación entre actores deben fundarse en la negociación, acuerdo, confianza, lo que implica cooperación. Pero ¿es esto viable? La pregunta por la viabilidad, nos remite al segundo paso para desarrollar el argumento central de este artículo que del que nos ocuparemos a continuación: la identificación y análisis de dispositivos de accountability.

3. Dispositivos de accountability

La gobernanza (local) es el

(...) “conjunto de normas formales e informales, estructuras y procesos mediante los cuales los actores locales solucionan colectivamente sus problemas y encarar las necesidades sociales. Este proceso es inclusivo ya que cada actor local aporta importantes habilidades y recursos. En él constituye un factor crítico la construcción y el mantenimiento de la confianza, el compromiso y un sistema de negociación”(Bovaird et al., 2002, p. 12).

Desde esta definición distinguimos como elemento central las normas como reglas que orientan en determinado sentido sus decisiones y acciones, pudiendo inducirlos hacia la cooperación. En seguida, analizaremos la gobernanza basada en reglas y exploraremos cómo las reglas que buscan la accountability de los actores pueden favorecer la gobernanza. Para ello, haremos breve referencia a la accountability.

3.1. Accountability.

La concepción más generalizada de accountability se refiere a responsabilización y controlabilidad de las acciones de un actor, que será accountable (responsable) si quien delega una tarea en él pueden determinar si está favoreciendo sus intereses y puede sancionarlo de no ocurrir. Accountability implica que una persona A, es responsable (accountable) ante otra, B, si se satisfacen dos condiciones. Primero, la existencia de un acuerdo por el cual A es obligada a actuar de una determinada manera en nombre de B. Segundo, la presencia de instituciones formales o quizá de reglas informales que autoricen a B para sancionar o recompensar a A por su actuación en calidad de agente (Fearon, 2002, p. 137). Además, un actor debe ser controlable, esto es, está obligado y se le exige disponerse al escrutinio, problematización y cuestionamiento y la evaluación será vinculante si existe la posibilidad real de sanciones si los resultados logrados no corresponden a los compromisos previos. Desde estas dimensiones se despliegan tres elementos centrales de la accountability: información, justificación y sanción, desde los cuales se distinguen tres niveles de la rendición de cuentas públicas complementarios (Schedler, 1999): primero, el informativo, que tiene un objetivo de transparentar información, en el que se narra una secuencia de acciones y resultados y se entregan datos relevantes relativos a la gestión realizada. Segundo, el explicativo o argumentativo, en la que se enuncian justificaciones por las acciones y resultados. Este es el nivel en donde se expresa en propiedad la answerability (responsabilidad) porque los ciudadanos tiene el derecho a exigir cuentas, a escrutar e interrogar a quien rinde cuentas y pedirle explicaciones y razones de sus decisiones. Tercero, el exigitivo, vinculado al enforcement (coacción y castigo), es la faceta impositiva y vinculante, en la que los actores pueden evaluar el desempeño y además, pueden ejercer el derecho a establecer sanciones proporcionales en correspondencia a la evaluación de ese desempeño y los políticos y burócratas deben asumir las consecuencias de sus actos.

3.2. La gobernanza en red basada en reglas.

3.2.1. ¿Qué son las reglas y cuál es su relevancia en la gobernanza en red?

En los apartados anteriores señalamos que los actores pueden promover la cooperación en torno a objetivos concurrentes y/o comunes si logran coordinarse y obtener beneficios mutuos a través de

determinadas reglas que orienten sus acciones y que los hagan accountable. Esta idea está a la base de la gobernanza concebida como reglas, que ha sido definida como aquel sistema de reglas formales e informales) que establecen las pautas de interacción entre actores en el proceso de toma de decisiones.

Como ilustración, señalamos que este esquema analítico sobre la gobernanza desde reglas ha sido desarrollado para el análisis de actores en interacciones estratégicas. Scharpf (1997), identifica los elementos fundamentales del andamiaje conceptual de su enfoque de los actores institucionalmente orientados, que son, en primer lugar, los actores orientados hacia el logro de propósitos. El segundo elemento son las instituciones, entendidas como reglas que constituidas como un marco institucional se activan capacidades organizacionales, constriñen las decisiones y las orientaciones de acción de cada actor, aportan información para que los actores tengan un conocimiento común sobre la situación, lo que permite reducir incertidumbres, ponen recursos a disposición y, en consecuencia, inciden en el modo de interacción específico, es decir, configuran un juego de una constelación específica de actores situados en un sistema de interacción política específico referido a un problema específico, orientado por un contexto institucional específico desde el cual despliegan su agencia respecto al diseño y/o implementación de una política específica.

Koppenjan y Klijn (2004), proponen una teoría institucional de las redes en la cual destacan el papel de las reglas para orientar las acciones de actores que establecen interacciones repetidas e interdependientes caracterizadas por la incertidumbre, pues al prescribir orientaciones hacia la acción generan regularidades que, al reducir costes de transacción, promueven la confianza y, en consecuencia, la cooperación. Las reglas formales e informales pueden ser exógenamente definidas o bien pueden ser endógenas cuando surgen, son aprendidas, interpretadas y seguidas como un subproducto de las interacciones frecuentes de los actores orientadas a la negociación y/o deliberación, es decir, como una meta-decisión de los implicados en un juego sobre cómo conducir el juego.

3.2.2. Jerarquía, mercado y comunidad: hacia la comprensión de la lógica de la situación en que opera la gobernanza en las redes de desarrollo territorial

Hasta aquí, hemos analizado las reglas y su relevancia en la gobernanza en las redes. Estas pueden ser, siguiendo la distinción antes mencionada de Koppenjan et al., endógenas y exógenas. Como indicamos, nos centraremos en las segundas y para profundizar la comprensión sobre la gobernanza en torno a reglas exógenas, nos preguntamos ¿cuáles son los actores que concurren en las redes en torno a la implementación de iniciativas de desarrollo social y económico local en los territorios? Son esencialmente tres, que denominaremos genéricamente: actores estatales implementadores, actores privados implementadores y los actores beneficiarios. Los primeros son las organizaciones estatales de nivel nacional, regional y local que implementan políticas. Los segundos son organizaciones privadas (empresas, consultoras, etc.) contratadas por el Estado para entregar prestaciones (asesorías, capacitaciones, etc.) a los actores beneficiarios, que son las organizaciones sociales (culturales, vecinales, etc.) y económicas, empresariales o gremiales (en torno a actividades productivas en diversos sectores como el turístico, artesanal, forestal, agropecuario, etc.). Ahora, lo que ocurre en las redes territoriales es que son actores individuales quienes participan en ellas, pero lo hacen en nombre de, o representan a los actores implementadores estatales y privados y a los actores beneficiarios y su desempeño en las redes está regulado por reglas exógenas a las redes, reglas que, a su vez, son endógenas a los contextos organizaciones y comunitarios en que operan los actores implementadores y los beneficiarios. Así, la gestión del actor que concurre a la red en representación del actor estatal implementador, está regulada por la organización estatal en la que trabaja, la acción del representante del actor privado implementador está regulada por las condiciones de operación que impone la organización estatal que delegó tareas en la organización privada en que este representante trabaja.

Finalmente, la acción del representante del actor beneficiario está regulada por las reglas que existen en la comunidad a la que pertenece. Entonces, existen tres formas de coordinación o contextos organizacionales/sociales desde los cuales provienen los representantes de los actores estatales, privados y beneficiarios, estas son: jerarquía, mercado y comunidad. ¿Cuáles son las reglas que operan en cada una de ellas y que pueden hacerlos responsables (informar, justificar, sancionar)?, ¿cuáles son las condiciones necesarias para que sean afectivas en el sentido señalado? Nos referiremos a ello, pero antes planteamos la tesis fundamental: la gobernanza en red supone como mínimo que los actores cooperen entre sí y esto, a su vez, supone que cada actor cumpla con sus compromisos y las reglas exógenas a la red que buscan hacerlos responsables pueden aportar a orientar sus acciones hacia el cumplimiento.

3.2.2.1. Jerarquía y mercado: la importancia de los diseños institucionales de contratos, incentivos y sistemas de monitorización como reglas formales.

En la teoría económica, la teoría de la organización industrial, la economía de la información, la teoría de diseño de mecanismos, la teoría de la empresa y la nueva economía institucional han realizado propuestas de diseño institucional sobre diversas formas organizativas orientadas a promover intercambios económicos y desempeños organizacionales eficientes. Una idea fundamental es que en el funcionamiento de organizaciones con una línea de mando jerárquica, es decir, una jerarquía, que puede ser una organización burocrática del Estado, existen delegaciones de funciones desde un nivel superior de toma de decisiones a uno inferior, de tipo ejecutivo. En esta lógica, un jefe es denominado, desde la teoría principal-agente, un principal, quien delega la realización de una tarea a un subordinado, que es su agente. Este esquema de delegación principal-agente también opera en las relaciones de intercambio, es decir, en un mercado, en el que una organización contrata los servicios de otra, donde la primera es el principal y la segunda es su agente. Entonces, que en las jerarquías y los mercados existen relaciones principal-agente, sin embargo, estas relaciones son problemáticas, porque dada la asimetría de información puede verse perjudicados los intereses del principal porque el agente puede actuar en forma oportunista, ocultando información (sobre sus preferencias y competencias) y acciones relativos a la calidad de su desempeño.

Con el fin de reducir la posibilidad de que se produzcan el oportunismo del agente, que en nuestro análisis se refiere a los representantes de los actores implementadores estatales y privados en las redes, el principal, debe incurrir en costes de transacción, en específico, aquellos necesarios para hacer cumplir efectivamente los compromisos contraídos por el agente. Este último tipo de costes son los que se debe asumir para implementar arreglos institucionales formales como los contratos, los incentivos y los sistemas de monitorización. A continuación, analizamos cada uno de ellos e identificamos las condiciones bajo las cuales son inefectivos.

Contratos

En los contratos se establecen las condiciones por las cuales el agente debe cumplir con su principal, porque está obligado legalmente a hacerlo, lo que implica la existencia de sanciones que deberán tener el suficiente poder disuasivo o fuerza motivadora para evitar que el agente decida apartarse de la conducta esperada por su principal (Masten, 1996). Identificamos que un problema de los contratos se refiere a la completitud de los contratos: un contrato para ser totalmente eficiente debe cubrir todas las contingencias posibles de producirse en la relación de intercambio (Miller, 2005). En estas condiciones, no habría jamás ninguna razón para que las partes modificaran o pusieran al día su contrato, ya que todo estaría previsto y planeado por adelantado. Sin embargo, estas condiciones son bastante

restrictivas, pues es habitual la complejidad inherente para tratar de identificar y anticipar todas las circunstancias implicadas en el desempeño contractual para hacerlas contractualmente exigibles (Stiglitz, 1994). Un resultado de esta falta de plenitud es que ocurrirán ciertos acontecimientos que llevarán a las partes a actuar de manera distinta a la especificada en el contrato. En consecuencia, las partes deberán revisar el contrato. Además, las partes podrán discordar a veces acerca de lo que realmente dice el contrato; podrán ocurrir disputas y quizá haya necesidad de recurrir a terceros para que las resuelvan. Además de aumentar los costes de transacción, la incompletitud de los contratos deja margen, dado que no es posible considerar todas las eventualidades necesarias para proteger al principal, a comportamientos oportunistas y a interpretaciones divergentes sobre correctos desempeños. Por esta razón, si en la redacción de los contratos no quedan contempladas todas las contingencias eventuales, su ejecución puede ser incompleta, el cumplimiento forzoso u obligatorio será imperfecto y por ello, existirán problemas de compromiso imperfecto (Milgrom y Roberts, 1993).

Incentivos

Los incentivos, que pueden tomar la forma de pagos de mercancías, bonos, acciones, promociones, entre otros, son incorporados en arreglos contractuales como inversiones que realiza el principal, dado que busca maximizar su ganancia, para enfrentar los problemas de riesgo moral y debido a que configuran el conjunto de oportunidad del agente, lo inducen para que despliegue un nivel de esfuerzo suficiente y así logre un desempeño que se corresponda con los intereses de su principal (North, 2001). Su eficacia se debe a que operan como esquemas de compensaciones, retribuciones recompensas o estímulos que, o bien aumentan los beneficios de un agente, o bien reducen sus costes (Pérez, 1992). A continuación, identificamos problemas que presentan los incentivos:

a) Identificación del incentivo-eficiente: para proteger sus intereses el principal debe seleccionar un incentivo-eficiente, el que en comparación con otros incentivos generará el mejor resultado. Para ello, el principal debe tener en cuenta las preferencias y competencias del agente, sobre todo el grado de aversión al riesgo del agente: un agente adverso al riesgo puede desmotivarse ante la incertidumbre que significa el hecho de que las condiciones que afectan los resultados de sus acciones no dependen sólo de su grado de su esfuerzo, el que en sí mismo es de difícil observación directa (Gardner, 1995), sino también de variables aleatorias que no están bajo su control (Arnott y Stiglitz, 1988). Si las condiciones de acceso al incentivo son muy restrictivas, el agente se desmotivará y el incentivo no será eficiente para orientarlo hacia el cumplimiento.

b) El oportunismo de los agentes debido a los incentivos: los incentivos pueden tener un efecto perverso, pues los agentes para maximizar su beneficio pueden ocultar y tergiversar información sobre las utilidades producto de su desempeño porque gracias a esto será premiado con incentivos. Así, un incentivo que debe reducir el riesgo moral puede incrementarlo.

c) Efecto de desplazamiento: otra limitación se presenta cuando los incentivos, se constituyen en estrategias centradas en la desviación y no en estrategias centradas en el cumplimiento. Las primeras se orientan, a través de recompensas y castigos económicos y sociales, a lograr en forma genérica que el cumplimiento sea una opción cierta para individuos egoístas. Las segundas tienen en cuenta que si bien existen individuos que tienen como primera preferencia el no cumplir, es fundamental y prioritario considerar que también hay otros que están dispuestos a cumplir aunque no existan sanciones centradas en la desviación, pues se guían por principios y normas sociales. El problema con el primer tipo de estrategias es que además de lograr que el cumplimiento de los individuos egoístas sea sólo condicional, generan, como efecto perverso, que los individuos que originalmente están motivados a cumplir, puedan desplazar esta opción al considerar básicamente que incurren en costos para cumplir, pues lo consideran un deber y a otros individuos se les incentiva notablemente por actuar de la misma

forma, por lo cual podría interesarles reducir sus niveles de esfuerzo, optar por cumplir sólo si a ellos también se les incentiva o aprovechar situaciones que les reporten ventajas y en las cuales no serán descubiertos (Pettit, 2003).

Monitorización

Se refiere a acciones de control que realiza el principal para lograr reducir la asimetría de información sobre las acciones del agente, con el fin disminuir la probabilidad de ocurrencia de comportamientos oportunistas (Gjesdal, 1982), dado que deberían modificar el orden de preferencias del agente, a fin de que su primera preferencia no sea actuar en forma oportunista, pues el nivel de esfuerzo del agente es una función incremental del nivel de vigilancia que se ejerce sobre él (Coleman, 2011). Las monitorizaciones típicas en las jerarquías de las empresas y de las burocracias estatales son las auditorías e inspecciones o supervisiones a los lugares de trabajo del agente. Identificamos dos problemas de la monitorización:

a) Costos de la monitorización: la monitorización implica incurrir en costes de transacción para asegurar el cumplimiento de compromisos (North, 2001). Considerando que para un principal su renta neta es igual al producto logrado por la acción del agente menos los costes de vigilancia y los de compensación que debe pagar al agente, un principal racional realizará un monitoreo o vigilancia de las acciones del agente cuando el coste marginal de hacerlo sea igual o menor a la reducción marginal esperada en la pérdida residual del principal producto del eventual oportunismo del agente. Por ello, si los costos de monitorización son elevados y afectan sus ganancias, el principal no implementará los mecanismos de monitorización adecuados y se producirá una estructura de situación que favorece el oportunismo del agente, pues la probabilidad de que el agente actúe en forma oportunista es inversa a la efectividad de los dispositivos de monitoreo al que sea sometido (Tirole, 1999).

b) El oportunismo del agente encargado de la monitorización: por diversas razones, como el tiempo disponible y sobre todo por el conocimiento experto necesario, el principal no puede monitorear directamente el desempeño de su agente y por ello delega esta tarea a un supervisor, lo que le permite maximizar su utilidad en la relación de agencia (Tirole, 1986). No obstante, este supervisor actúa en representación de los intereses de un agente, quien le delega la tarea de obtener información sobre ciertos aspectos vinculados al que hacer del agente supervisado. En esta lógica tenemos, entonces, una doble relación de agencia: el principal tiene un primer agente, el que a su vez, es monitoreado por un supervisor, que es el segundo agente del principal (Miller, 2005). Esto representa una gran dificultad: esta tercera parte o supervisor, puede también tener incentivos para actuar de forma oportunista. El agente supervisor puede coludirse con el agente supervisado, producto de incentivos que este le provee, bien para que la supervisión sea deficiente, bien para que no informe al principal sobre su acción oportunista o bien para que entreguen la misma información distorsionada al principal y en definitiva, para que lo protege frente a las consecuencias de ello, evitando que estas consecuencias se concreten (Baliga, 1999).

3.2.2.2. Comunidad: la importancia de las normas sociales y las redes sociales.

La tesis central es que la red social es una estructura de observación multilateral de los comportamientos de los individuos que las integran, pues gracias a la información que circula gracias a los vínculos que éstos establecen, tienen incentivos para cooperar entre sí. La información es relevante porque permite la efectividad de las normas sociales, es decir, de las reglas informales que orientan el comportamiento al indicar qué se debe hacer y qué ocurre si alguien transgrede la norma. Siguiendo a Bicchieri (2006), las normas sociales son un tipo de reglas de comportamiento que existen si se

satisfacen dos condiciones. La primera es la condición de contingencia: un individuo tiene conocimiento sobre la norma y sobre la situación en la que se aplica. La segunda condición es la de preferencias condicionales. Esta condición explica por qué un individuo sigue una norma en forma condicional, es decir, en la lógica de un juego de coordinación, en una situación determinada, si tiene dos tipos de expectativas: expectativas empíricas, esto es, si el individuo cree que un conjunto suficientemente amplio de otros individuos actuará conforme a la norma en una situación determinada y; expectativas normativas, respecto a las cuales el individuo, o bien cree que un conjunto suficientemente amplio de otros individuos espera que él se ajustará a esa norma en una situación determinada, o bien cree que un conjunto amplio de otros individuos espera que él se ajuste a esa norma en una situación determinada, y además, que podrían sancionarlo de lo contrario (expectativas normativas con sanciones). Si un individuo está inserto en una red del tipo señalado en una situación como la antes indicada, en base a la información que dispone en esa red sobre las preferencias y comportamientos de otros miembros de la red respecto a la norma (cumplimiento y sanción), puede formar expectativas empíricas (al tener información desde la cual forma la creencia sobre cómo los otros se comportan en una situación determinada) y normativas con sanciones (al tener información desde la cual forma la creencia sobre lo que los otros esperan que cómo él debe comportarse en una situación determinada) que lo induzcan a seguir la norma.

Desde lo anterior, identificamos la limitación de las normas sociales como medio de control informal del agente: para que la información sobre el comportamiento de incumplimiento de un agente esté disponible para los otros miembros de la red, de tal manera que desde ello puedan determinar a quién sancionar y porqué, es necesario que existan suficientes vínculos entre las personas para que la información señalada circule entre todos. Esta condición de circulación de información también es necesaria para que se formen las expectativas empíricas y normativas antes señaladas que pueden disuadir al agente de actuar en forma oportunista. Entonces, la limitación se refiere a que si la red no tiene determinada estructura, la información no circulará suficientemente. Las estructuras o características de la red a que nos referimos son, en primer lugar, la densidad, es decir, una cantidad alta de personas directamente vinculadas entre sí de tal forma que la red tenga cierre (Coleman, 1988). Una red puede no tener la densidad suficiente, lo que implica que cada individuo tiene una centralidad de grado que no le permite acceder a la información necesaria para que sea posible el control social. La red puede ser jerárquica, altamente centralizada y tener en extremo la forma de una estrella sociométrica, en donde un solo nodo tiene alta centralidad de grado e intermediación o, puede estar fragmentada, por lo cual la información puede circular sólo al interior de cliques altamente cohesivos pero sin vínculos entre sí. En cualquier caso, la información privada del agente no es de conocimiento común y sus acciones son poco observables, y considerando la asimetría de información, tiene incentivos para actuar en forma oportunista sin internalizar costos por ello.

Referencias

- Arnott, R. & Stiglitz, J. (1988). Randomization with Asymmetric Information, *The RAND Journal of Economics*, 19 (3), 344-362.
- Baliga, S. (1999). Monitoring and Collusion with "soft Information", *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 15 (2), 434-440.
- Bicchieri, C. (2006). *The Grammar of Society: the Nature and Dynamics of Social Norms*. New York: Cambridge University Press.
- Bovaird, T., Löffler, E. & Parrado-Díez (2002). *Developing Local Governance Networks in Europe*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft Publishers.

- Coleman, J. (1988). Social Capital in the Creation of Human Capital, *American Journal of Sociology*, 94, 95-120.
- ___(2011). *Fundamentos de teoría social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Fearon, J. (2002). Control electoral y control de los políticos: la selección de buenos tipos frente a la sanción del mal gobierno, *Zona Abierta*, 100/101, 137-188.
- Fleury, S. (2002). El desafío de la gestión de redes de política, *Instituciones y Desarrollo*, 12-13, 221-247.
- Gardner, R. (1995). *Juegos para empresarios y economistas*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Gjesdal, F. (1982). Information and Incentives. The Agency Information Problem, *Review of Economic Studies*, XLIX, 373-390.
- Koppenjan, E.&Klijn, J. (2004). *Managing uncertainties in networks. A network approach to problem solving and decision making*. New York: Routledge.
- Masten, S. (1996). Una base legal para la empresa. En O. Williamson y S. G. Winter (Comps.), *La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Messner, D. (1999). Del Estado céntrico a la sociedad de redes. En N. Lechner, R. Millán y F. Valdés (Coord.), *Reforma del Estado y coordinación social*. México D. F: Plaza y Valdés Editores(pp. 77-122).
- Milgrom, P. &Roberts, J. (1993). *Economía, organización y gestión de la empresa*. Barcelona: Ariel.
- Miller.G. (2005). Solutions to Principal-Agent Problems in Firms. En C. Menard y M. Shirley (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*. Dordrecht: Springer (pp.349-370).
- North, D. (2001). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez, M. (1992). Prefacio. En M. A. Pérez (Comp.). *Teoría de incentivos y sus aplicaciones. Regulación de empresas y subastas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Pettit, P. (2003). El diseño institucional y la elección racional, en R. Goodin (Comp.), *Teoría del diseño institucional*. Barcelona: Gedisa (pp.75-118).
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism Policy Research*. Boulder: Westview Press.
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing Accountability. En A. Schedler, L. Diamond., M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers (pp.13-28).
- Stiglitz, J. (1994). *Principios de microeconomía*. Barcelona: Ariel.
- Tirole, J. (1986). Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusions in Organizations, *Journal of Law, Economic and Organizations*, 2 (2), 181-214.
- ___(1999). “El gobierno corporativo”, *Economía*, XXII (44), 9-60.
- Torring, J., Peters, G., Pierre, J.&Sørensen, E. (2012). *Interactive Governance. Advancing the Paradigm*. New York: Oxford University Press.