

## ACCOUNTABILITY EN MÉXICO DESDE LA TEORÍA AGENTE-PRINCIPAL

SOC. LUIS ARMANDO ARJONA RAMÍREZ.

Cualquier situación en la que una o más personas han delegado la autoridad, a la hora de tomar decisiones, a otra u otras personas, puede describirse en términos de relaciones Agente-Principal.

La Teoría del Agente-Principal<sup>1</sup> tiene como objetivo mostrar la relación entre actores que se sitúan en dos denominaciones fundamentales; el principal (el que delega autoridad, que en nuestro caso son los ciudadanos) y el agente (al que se le delega la autoridad; funcionarios públicos elegidos, para que actúen en nombre y beneficio del principal) a partir del juego de intereses que se conjuga en las asimetrías de la información que dificultan el monitoreo del primero sobre el segundo, con el fin de cubrir las necesidades o, de igual manera, los intereses de los principales.

El análisis que permite este tipo de acercamiento teórico es denominar los problemas de la agencia (Schedler, 1999: 35) en la relación de estos dos sujetos (Principal y Agente) a través de las asimetrías de la información, es decir, si los principales conociesen exactamente todas las acciones del agente (o toda la información que este posee), éste último no actuaría a favor suyo y en contra de los intereses sociales (O'Donnell, 2003: 35) (debe recordarse estos debates acerca de a quienes los agentes tienen que responder en los procesos de democracia representativa). Por tanto no habría problemas de agencia si fuese posible realizar un seguimiento de las acciones del agente a un coste razonable.

---

<sup>1</sup> La Teoría Agente-Principal fue utilizada originalmente para estudiar la relación entre el dueño de una empresa (principal) y sus administradores (agente), cuando aquel cede a éste el control de misma (ver Jensen y Meckling, 1976; Fama, 1980). Su problema clásico radica en inducir la conducta del agente hacia sus propios beneficios (generalmente, la maximización de ganancias), dado que el agente tiene sus propios intereses y que el principal tiene escasa capacidad para monitorear las acciones del agente y para ejercer su poder y disciplinario, si fuera preciso (North, 1990).

Lo anterior obviamente es imposible, en muchas ocasiones debido a que el agente tiene acceso a una información que se encuentra fuera del alcance del principal y que induce a actuar en un sentido que pasará inadvertido a este último.

Sin embargo existen dos elementos dentro de la Teoría de Agente-Principal que configura la relación: “answerability (contestabilidad) y enforcement (fuerzas para hacer cumplir lo comprometido). Ambos elementos enmarcados por la accountability y transversalizados por la dotación de recursos o endowment (habilidades, capacidades, poder político-social, voz pública)”. (Natal, 2006:4)

En este sentido se toma como el agente a las instancias gubernamentales que son sujetos de answerability por parte de iniciativas de Monitoreo Ciudadano (principal). El proceso analítico radica en dos momentos principales:

- la caracterización de los actores
- La dinamización de insumos de información para operacionalizar los marcos normativos que permiten la práctica de la transparencia

Los cuáles, en términos analíticos, pueden resultar en:

- La creación de ciudadanía activa. Ambos transversalizados por las asimetrías de la información “comunes” en estructuras democráticas piramidales o de multi-nivel.

Para esta presentación tomaremos la descripción que nos brinda Natal y Millán de la relación entre Agente-Principal que considera como “el derecho de un actor A de exigir a B que cumpla con su obligación de dar cuenta de – es decir, de informar y justificar- sus acciones, decisiones y de los resultados bajo su dominio, cuando A delega su autoridad a B para que sea ejercida con ciertos grados de libertad relativa – es decir, de discrecionalidad- , a fin de que actúe en su nombre y en su beneficio y,

además dispone de los instrumentos y la fuerza necesaria para imponer sanciones a B, en la eventualidad de que su gestión- es decir, el conjunto de acciones, decisiones y resultados sea satisfactorio, a la luz de parámetros previamente establecidos por el delegantes”. (Natal; Millán, 2006:6)

En cuanto a *accountability*, partiremos diciendo que no existe un equivalente preciso en español; sin embargo el concepto más cercano es el de rendición de cuentas, en este trabajo usaremos *accountability* y rendición de cuentas para referirnos al mismo proceso.

Podemos precisar entonces que *accountability* es la rendición *obligatoria* de cuentas. Adicionalmente, junto con la rendición de cuentas (por obligación), el concepto de *accountability* también incluye la exigencia de cuentas (por derecho). Como en los controles al poder, las obligaciones de unos son los derechos de otros, la idea de *accountability* contempla de antemano a las dos partes involucradas –a los que rinden cuentas al igual que a los que exigen cuentas.

Con lo anterior, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas. Por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*) (Natal/Millán, 16:2006).

La rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos de poder: a) obliga al poder a abrirse a la inspección pública; b) lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y c) lo supedita a la amenaza de sanciones<sup>2</sup>. Los tres aspectos en su conjunto –información,

---

<sup>2</sup> Ver, Lupe Andrade Salmón , “Responsabilidad y democracia”, La prensa (La Paz, Bolivia) 7 de mayo de 1999.

justificación y castigo – convierten a la rendición de cuentas en una empresa multifacética. La convierten en una casa conceptual amplia que hospeda una muchedumbre de términos afines, como la vigilancia, la auditoría, la fiscalización o la penalización, y todos comparten la pretensión de domesticar el ejercicio del poder.

Sin embargo, los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, frecuentemente se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas. La relación estrecha entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones concuerda con lo que nos dice la literatura neo-institucionalista sobre las fuentes de instituciones efectivas<sup>3</sup>.

En México, en particular, varios autores (Schedler, 2000; Merino 2004; Natal 2006) coinciden que, después de décadas de gobierno irresponsable, el establecimiento de instituciones y prácticas efectivas de rendición de cuentas representa una de las primeras aspiraciones de la joven democracia, por lo que se considera a la rendición de cuentas como un tema sumamente joven dentro de la vida institucional mexicana.

Es decir, dados los altos índices de corrupción que existen en nuestro país, la rendición de cuentas se ha convertido en un reclamo nacional. Durante décadas, el sistema político post-revolucionario efectivamente había institucionalizado la impunidad, Operando como corporaciones de interés particulares, el Estado de la revolución institucional fue un estado de la impunidad institucional. Todo funcionario era, en última instancia, responsable solamente ante el Presidente de la República, quien a su vez era responsable solamente “ante los

---

<sup>3</sup> Para una síntesis ver Schedler 2000.

fantasmas históricos de la revolución mexicana”. En este contexto, muchas veces el clamor por una rendición de cuentas efectiva es un clamor por castigos efectivos.

Sin embargo, el poder gubernamental no puede ser controlado en su totalidad y para que este pueda tomar decisiones debe de contar con cierto grado de autonomía o discrecionalidad.

Tomando estas dos premisas, y bajo el contexto de gobiernos democráticos, nuestro trabajo de investigación se orienta en las formas en cómo se ejerce este poder en términos de accountability que permite la participación de los ciudadanos, no sólo en la evaluación de las acciones gubernamentales, sino también en la construcción de éstas.

Bajo las demandas de gobiernos más democráticos se ha re-construido la figura del ciudadano como el principal distribuidor de poder hacia el gobierno que es designado como la esfera que contiene a los agentes que trabajarán para garantizar su bienestar. Por lo tanto el gobierno se convierte sólo en el depositario del poder.

Pero si esto es así, por que entonces sigue existiendo una visible brecha entre gobernantes y gobernados, en donde los últimos sienten desconfianza ante los resultados de las acciones gubernamentales y en donde se considera que poco o nada se puede hacer para controlar y/o castigar a los agentes que no cumplen o no son eficientes con sus funciones<sup>4</sup>.

Esta brecha tiene su punto nodal en el intercambio y flujo de información que hay entre ambas esferas, es decir; del tipo y nivel de accountability que se

---

<sup>4</sup> Basta con ver la calificación que obtuvo México en el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2006; realizado por FUNDAR A.C.

haga por parte del gobierno, será el tipo y nivel de brecha que exista para con los ciudadanos. Entonces el problema central de la brecha entre ciudadanos y agentes gubernamentales toma varias aristas y sentidos.

La primera de estas aristas nos la ofrece Natal cuando nos menciona que “la relación entre información y democracia es un tema central, que implica que la responsabilidad del funcionario de gobernar, pasa por la acción de informar al ciudadano”<sup>5</sup>. Sin embargo, consideramos que esto tiene tres sentido complementarios.

La necesidad de la información para la toma de decisiones y para los públicos interesados en estos procesos. La difusión por todos los medios de comunicación e información con los que se disponga sin altos costos de decodificación. Ordenamiento entre las entidades que puedan estar involucradas en un mismo ejercicio público es decir, dentro de la información que se disponga debe ser clara la trayectoria que tiene la información entre distintos departamentos y/o niveles de la administración pública.

Otra de las aristas es la obligación que adquieren los ciudadanos de involucrarse cada vez más en la discusión de los asuntos públicos, por supuesto que esta participación coadyuvara o no con el gobierno dependiendo del nivel y la calidad de la información que este le proporcione; lo cual nos sugiere varios sentidos.

Contamos los ciudadanos con recursos suficientes para saber que pedir, con quien pedir, como pedir y qué hacer con lo que se pide de tal forma que satisfaga su interés. Se conocen o se cuentan con canales por medio de los

---

<sup>5</sup> Natal, Alejandro. Transparencia y acceso a la información en el Estado de México en Revista Recta Ratio, año III No 5, Julio-Diciembre 2006. pag 215

cuales el ciudadano pueda realimentar a los agentes de gobierno. Cómo y cuál es el tipo de socialización de información que tienen los ciudadanos con la sociedad civil en general.

La tercera arista refiere a como estos sentidos se van tejiendo de tal forma que se vuelve un proceso democrático, y es aquí en donde el principio de accountability se observa como un medio para conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes, es decir la accountability no es el fin último, sino un elemento que permite resolver problemas de la acción gubernamental con el co-gobierno.

Ahora bien que sucede cuando las iniciativas ciudadanas se enmarcan en programas gubernamentales destinados a la accountability, mediante ejercicios de monitoreo<sup>6</sup>, en donde la dotación de recursos para solicitar información al gobierno proviene del mismo gobierno y en donde el grupo de ciudadanos se encuentran incrustados en organismos autónomos de una esfera de gobierno pero que no se desprenden de su figura de ciudadanos.

La participación de estos agentes en qué lugar se encuentra en la esfera social: en la sociedad civil activa, en la participación ciudadana o en el límite entre estas dos.

## **Bibliografía.**

**Aguilar, L. Ed. *La implementación de las políticas, Estudio introductorio*, M.A. Porrúa, México 1992.**

---

<sup>6</sup>Para este caso utilizaremos el concepto de monitoreo como un forma de participación ciudadana que consiste en la realización de ejercicios sistemáticos, independientes y planificados para observar, dar seguimiento y proponer mejoras sobre aspectos como la manera en que los servidores públicos toman decisiones y utilizan los recursos públicos; cómo se generan y cuáles son los resultados de la gestión pública, su apego al marco legal y el cumplimiento de metas y planes estratégicos, entre otros.

- Habermas**, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: Racionalidad de la acción y racionalización social*, trad. Manuel Jiménez Redondo. Ed. Taurus, Madrid 1994.
- Merino**, Mauricio. *La Transparencia como política pública: El caso del Instituto Federal Electoral*. Diplomado en Transparencia y Combate a la Corrupción, Edición III (México, D.F.: CIDE), 24 de abril del 2004.
- Natal**, Alejandro y Millán, Henio. *La rendición de cuentas a la luz de la Teoría Agente-Principal: un análisis de la democracia en México*. Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo No 10. El Colegio Mexiquense 2006.
- Natal**, Alejandro. *Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual*. Documentos de discusión sobre el nuevo institucionalismo No 9. El Colegio Mexiquense 2006.
- O'Donnell**, Guillermo. *Horizontal accountability in New Democracies*. In Schedler, Andreas Larry Diamond, and Marc F Plattner (Eds.). 1999.
- Ramírez Kuri**, Patricia (coord.). *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México 2003.
- Schedler**, Andreas, Larry Diamond, and Marc F. Plattner. *The self-restraining state. Power and accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.1999.
- Ugalde**, L. *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática # 21, Instituto Federal Electoral, México 2002.