

VII. La rendición de cuentas en México bajo el modelo de *principal-agente*

De acuerdo con la Constitución mexicana, el principal último del sistema político mexicano es la ciudadanía (o el electorado).³⁵ Como el electorado es un principal colectivo, heterogéneo y de tamaño muy grande, enfrenta serios “problemas de acción colectiva” para proveerse de bienes y satisfactores.³⁶ Técnicamente, un problema de acción colectiva existe cuando la sumatoria de los comportamientos racionales y estratégicos de los miembros de un grupo en lo individual conduce a un resultado adverso para el grupo en su conjunto.³⁷ Un ejemplo clásico de este problema lo constituye la provisión de bienes

públicos como el alumbrado público de una calle, por ejemplo. Debido a que ningún vecino puede ser privado de los beneficios del alumbrado una vez que ha sido instalado, cada habitante de esa calle tiene incentivos para no contribuir a su financiamiento y dejar que otros lo hagan (fenómeno del *freerider*). Pero si cada vecino sigue esa estrategia, al final la comunidad acaba sin luz y en una situación social subóptima, a menos que haya una autoridad externa que obligue a su financiamiento (por medio de impuestos de carácter coercitivo).³⁸

Para solucionar los problemas de acción colectiva que enfrenta, el electorado mexicano delega la autoridad y la responsabilidad de proveer bienes públicos (por ejemplo, seguridad pública, estabilidad política, crecimiento económico) a diversos agentes

³⁵ Electorado y ciudadanía serán usados como sinónimos. Estos conceptos son más precisos y menos comprensivos que el de “pueblo”, palabra usada en el artículo 39 constitucional, que a la letra dice: “La soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

³⁶ El economista político Mancur Olson desarrolló la teoría de la acción colectiva en su famoso libro *La lógica de la acción colectiva*, publicado por primera vez en 1966.

³⁷ El ejemplo más conocido es el dilema del prisionero, en donde dos inculcados de haber cometido un delito siguen estrategias individuales y racionales para minimizar su castigo, y al final los dos acaban peor que si hubieran seguido estrategias coordinadas.

³⁸ Las sociedades modernas enfrentan muchos problemas de acción colectiva, entre ellos la provisión de seguridad pública, el combate a la contaminación, la reducción del tráfico y el combate a la pobreza. Todos ellos son casos de bienes públicos deseados por todos pero que nadie está dispuesto a pagar sus costos, a menos que el Estado nos obligue de manera coercitiva a ello. Por eso, surgen los impuestos y la facultad de los gobiernos para gastarlos a fin de solucionar problemas de acción colectiva.

políticos. A nivel federal, los agentes directos del electorado son el presidente de la República y los legisladores.³⁹ Cada seis años, los electores escogen al titular del Ejecutivo, a quien le delegan las funciones ejecutivas de gobierno. Debido a que el electorado es un principal colectivo, enfrenta una segunda ronda de problemas de acción colectiva, esta vez para supervisar que ese agente (el presidente) realice sus funciones con honestidad y cumpliendo el mandato de los electores. Para ello, el electorado delega a un segundo agente —el Congreso— la autoridad para fiscalizar y exigir cuentas al primer agente —el presidente. De esa forma, el electorado como principal colectivo desarrolla dos cadenas de delegación directa, una con el Ejecutivo y la otra con el Legislativo.

En primera instancia, los votantes pueden sancionar a sus agentes a través del voto, pero esa rendición vertical es muy débil en México por la prohibición de la reelección absoluta en el caso del Ejecutivo y de la reelección inmediata en el caso del Legislativo. Por ello, el electorado mexicano ha sido tradicionalmente débil frente a sus

agentes políticos, y el espacio para que éstos se desvíen de su mandato original es mayor que en otras democracias que sí cuentan con una conexión electoral más estrecha entre gobernados y gobernantes.

Por ello, y para supervisar de manera más eficaz al presidente de la República, y sancionarlo jurídicamente en caso de incumplimiento, los electores delegan esa tarea a los diputados federales, entre otros agentes.⁴⁰ La Cámara Baja cuenta con atribuciones formales que derivan de la Constitución y de otras leyes secundarias para vigilar y sancionar al presidente. Entre las labores de vigilancia destacan la facultad para revisar la cuenta pública y el ejercicio del gasto público (art. 74), para llamar a cuentas a los servidores públicos (agentes del presidente) y para formar comisiones de investigación sobre diversos asuntos de la administración pública (art. 93).⁴¹ A su vez, el presidente y sus agentes están obligados a informar a la ciudadanía de sus actos (informes de gobierno y glosas, publicación anual de la cuenta pública, entre otros). Así se forma el carácter dual de la rendición de cuentas en México.

³⁹ El artículo 41 constitucional establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión [...]”. Es importante mencionar que en los ámbitos estatal y local, el electorado tiene otros agentes directos: gobernadores, diputados locales, asambleístas del Distrito Federal, presidentes municipales, principalmente.

⁴⁰ También depositan esa facultad en los senadores, y el Congreso, a su vez, deposita parte de sus facultades en la Suprema Corte de Justicia.

⁴¹ Véase Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000, capítulo 3.

Entre las facultades de sanción jurídica que puede ejecutar la Cámara de Diputados en caso de detectar incumplimiento del Ejecutivo, a veces en concurrencia con el Senado, destacan la de iniciar juicio político al presidente de la República y a los servidores públicos, e imponer sanciones administrativas y penales a los funcionarios que incurran en enriquecimiento ilícito o realicen actos u omisiones que vayan en perjuicio del interés general (art.74 y Título Cuarto de la Constitución).

Cabe destacar que en una primera instancia la Cámara de Diputados actúa como agente del electorado con el mandato de exigir cuentas al Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso se convierte, en una segunda instancia, en principal del Ejecutivo al actuar como su supervisor, y éste, a su vez, se convierte en agente del Congreso. Como fiscalizador, el Legislativo cuenta con las atribuciones jurídicas para vigilar y sancionar; sin embargo, el propio Congreso es un principal colectivo grande y heterogéneo que enfrenta problemas de acción colectiva para realizar dicha responsabilidad adecuadamente. En efecto, este agente colectivo es decir, la Cámara de Diputados, está integrado por 500 miembros provenientes de diferentes partidos políticos, cada uno representando a regiones y electorados diferentes. Asimismo, la experiencia legislativa, los antecedentes

profesionales y la preparación académica de los diputados es muy diversa y, además, sus preferencias e intereses políticos son múltiples. Estas circunstancias convierten a la Cámara Baja en un principal colectivo sujeto a enormes problemas de acción colectiva.

Para solventar parcialmente esos problemas, la Cámara de Diputados delega atribuciones en diversos agentes (comisiones y organismos auxiliares) que se especializan en labores legislativas y de supervisión específicas. En el área del gasto público, por ejemplo, la Cámara delega su vigilancia y control a dos agentes. El primero es la Auditoría Superior de la Federación, organismo técnico dependiente del Poder Legislativo, cuya función es revisar que el ejercicio del gasto público se lleve a cabo de acuerdo al presupuesto original, a la normatividad vigente y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Este agente revisa la cuenta pública anual del gobierno federal, realiza auditorías y detecta desviaciones que, de no ser justificadas, dan lugar a sanciones administrativas, civiles y penales.⁴²

⁴² Facultades contenidas en el artículo 74 constitucional, en la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, principalmente. Para una descripción detallada de las facultades y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, véase Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo...*, op. cit., capítulo 2.

Sin embargo, como la Cámara de Diputados también enfrenta problemas de acción colectiva para supervisar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla sus atribuciones en tiempo y en forma, delega esa facultad al segundo agente, la Comisión de Vigilancia, integrada por diputados de diversos partidos, cuya función es cuidar que la Auditoría ejerza sus atribuciones de acuerdo al mandato que le ha sido encomendado por las leyes y por la propia Cámara Baja.

Las relaciones anteriores muestran que las cadenas de principal-agente en una democracia representativa son múltiples y dan lugar a mecanismos de rendición de cuentas en diferentes etapas y niveles. En el caso mexicano existen cadenas de principal-agente entre el electorado y el presidente de la República, por un lado, y entre el electorado, la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, por el otro. Cada cadena implica mecanismos específicos de rendición de cuentas. (La gráfica 1 describe visualmente estas cadenas).

Una preocupación inherente en esta cadena múltiple de vigilancia y rendición de cuentas es quién vigila al último vigilante. Porque siempre es posible sospechar que el vigilante n de la cadena actúe en beneficio

propio y desvirtúe el sistema global de vigilancia. Por ejemplo, quién vigila que la Comisión de Vigilancia cumpla su papel adecuadamente, es decir, quién monitorea al monitor de la Auditoría Superior de la Federación, a su vez monitor del Ejecutivo. Hay dos soluciones teóricas para evitar una cadena *ad infinitum* de supervisores vigilando a otros supervisores que vigilan a su vez a otros supervisores. Una es la vigilancia mutua de pesos y contrapesos, esbozada en la rendición horizontal de O'Donnell. Si el Congreso se sobrepasa en sus funciones y facultades, el Ejecutivo puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia para solucionar el conflicto y llamar a cuentas al Legislativo. La otra solución para evitar el ciclo infinito de vigilantes vigilando a otros vigilantes es que la cadena de rendición de cuentas sea recursiva, es decir, que siempre se vuelva al principal último del sistema político que es el electorado. Pero para que ese principal último pueda sancionar el ciclo completo de rendición de cuentas, hay que dotarlo de mayores atribuciones y sanciones electorales para que todos los agentes de rendición de cuentas, en sus diferentes etapas, actúen, finalmente, en el interés colectivo de los votantes. El mecanismo por excelencia es la reelección inmediata de los agentes políticos del sistema, sean legisladores, gobernadores o presidente de la República.

Gráfica 1
Modelo simple de *principal-agente* para la rendición de cuentas en México

