

“La gran contratación” de agentes para que cumplan el encargo del pueblo peruano en el nivel local y regional.

Una breve explicación desde la teoría económica (Principal – Agente); extrapolada a la política peruana.

Lindon Vela Meléndez.¹

¹ Investigador y docente de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional Pedro Ruiz Gallo de Lambayeque Perú, Presidente del Instituto de Economía y Desarrollo y miembro del Grupo Interdisciplinario de Estudios Críticos y de América Latina de la Universidad Alicante de España.

¿Gran contratación?

Para efectos de este artículo llamamos la “gran contratación” al proceso de elecciones de gobiernos locales y regionales se realizarán próximamente, haciendo una comparación a la actividad empresarial donde los Principales (accionistas, dueños del capital), contratan a los Agentes (Gerentes) para encargarlos que manejen sus recursos y cumplan los objetivos trazados de acuerdo a los intereses de los Principales. En el caso de la política peruana los Principales son los ciudadanos (verdaderos dueños de los recursos) y los políticos que fueran elegidos son los Agentes encargados de cumplir las aspiraciones de los ciudadanos.

La democracia representativa y el ejercicio de poder en el Perú.

Según nuestra carta magna nuestro país es una República democrática² y su gobierno es unitario, representativo y descentralizado. El poder del Estado emana del pueblo³. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

A la luz de los hechos en nuestro país, cabe la siguiente interrogante: ¿Existe democracia?, Si existiera ¿Qué tipo de democracia es la que tenemos? Teniendo en cuenta que estamos próximos a un proceso de elecciones de Alcaldes y Presidentes Regionales como representantes del pueblo en estas instancias de gobierno, en teoría reconocemos la existencia de una democracia representativa.

Al respecto el Dr. Enrique Mendoza ex Presidente del Jurado Nacional de Elecciones del Perú refiere que una definición clásica de la democracia como sistema de gobierno es “*El gobierno del pueblo, por el pueblo.... Si fuera cumplida a cabalidad esta definición, todos los ciudadanos en forma unívoca y multitudinaria tendrían que tomar las decisiones del Estado. Como tal situación es imposible de ejecutar por razones obvias, la democracia se ejerce a través de representantes designados en elecciones periódicas conducidas por un cuerpo electoral. Los elegidos actuarán de manera coherente con los intereses de quienes los eligieron, asumiendo responsabilidad política ante ellos. Estamos ante la denominada democracia representativa*”.⁴

Al no cumplirse la condición de coherencia del accionar de nuestros representantes con los intereses de la comunidad entonces el concepto de democracia representativa estaría trastocada.

Dieter Nohlen⁵ en una conferencia organizada por el Jurado Nacional de Elecciones del Perú señalaba como grandes componentes de la democracia, la representación y la participación. La **democracia participativa** o directa, más que contraparte, viene a ser un complemento del ejercicio de la democracia representativa y permite que los ciudadanos adopten determinadas decisiones a través de referéndum, cabildos, plebiscitos, revocatorias u otros mecanismos válidos.

Para el caso de la política nacional de modo general, la intervención de la ciudadanía en la vida política de la comunidad y del país es a través de conductos formales establecidos en constituciones y leyes. Esta canalización de ningún modo implica restricción de derechos. En tal sentido, el artículo 31° de la Constitución del Perú por ejemplo, establece que “(...) Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su

2 Artículo 43 de la Constitución Política del Perú.

3 Artículo 45 de la Constitución Política del Perú.

4 Publicado en la revista digital Mundo Electoral Año 1 Nro 1, disponible en línea en <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=22>

5 Estudió ciencia política, historia y literatura francesa en las universidades de Colonia, Montpellier y Heidelberg. Es profesor titular emérito de la Universidad de Heidelberg, Alemania. Entre los escritos en castellano e inglés destacan: Sistemas electorales del mundo (1981), Presidencialismo versus parlamentarismo (1991), Descentralización política y consolidación democrática (1991), Enciclopedia electoral latinoamericana y del Caribe (1993).

participación". Existe como vemos una "reserva de ley" respecto de la participación vecinal en los asuntos públicos.

Los ejercicios de democracia directa son buenos cuando nacen del consenso; pero la experiencia demuestra que el abuso de ellas, podrían terminar en actos de fácil manipulación e incluso suelen presentar un alto contenido de violencia y enfrentamiento social, elementos reñidos con el ideal de democracia. La participación por lo demás, siempre debe ser complementaria y llevada de modo muy cuidadoso manteniendo por lo tanto un equilibrio entre la "democracia representativa", y la "democracia participativa", de modo que se responda a las demandas de la sociedad; para ello, sin embargo, resulta necesaria la consolidación de la institución electoral imparcial, el urgente fortalecimiento de los partidos políticos y una intensiva educación ciudadana, como puntos clave para lograr el fortalecimiento de una auténtica democracia.

En conclusión a la luz de los hechos sucedidos en los gobiernos regionales (caso Ancash, Tumbes entre otros), es decir la elección de autoridades que generalmente están desalineados con los intereses de la sociedad o la actuación de un Presidente de la República que plantea un programa de gobierno en la campaña electoral y luego da un viraje sustancial hacia otras acciones, nos lleva a afirmar que no se ejerce una auténtica democracia representativa en nuestro país.

Una gama de disfunciones en la vida política de nuestro país nos llevan a repensar sobre uno de los temas centrales para la sustentabilidad de la democracia, **la rendición de cuentas** (*accountability*). Para su análisis es importante tomar el enfoque neoinstitucionalista⁶.

La inquietud de abordar el tema crece cuando se acerca una elección a gobiernos locales y regionales a lo que en el título llamo "**la gran contratación**", extrapolando la frase desde el contexto empresarial, imagen de que los representantes son empleados por la ciudadanía para que actúen en su nombre y para su beneficio. Según Millan, Henio. (2006). "... así dicho, el mensaje puede parecer pedestre a oídos delicados y entrenados en las disquisiciones de la filosofía y de la ciencia política, pero recupera el sentido original de toda democracia delegativa: el gobierno no es más que el depositario del poder que le suministra su verdadero dueño —el pueblo— para que trabaje a su favor."

Una explicación desde la Teoría del Principal – Agente (TPA).

La Teoría Principal- Agente (TPA) 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, citado en Millan, Henio; 2006). Su problema clásico radica en inducir la conducta del agente hacia sus propios objetivos (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). Es decir, la fuente del problema es, generalmente, la asimetría en la información entre ambos y, por tanto, sus costos para monitorear al agente —que sí posee esta información— son altos.

El problema de la TPA ha sido trasladado al terreno de la política, y en especial a la teoría de la democracia, por un sinnúmero de estudios abocados a la rendición de cuentas, en los que se equipara al **Principal** con el ciudadano y al **Agente** con funcionarios públicos elegidos, para que actúen en su nombre y beneficio. (Millan, Henio, 2006).

Extrapolando los actores a la situación de la sociedad peruana se puede mencionar que relación de agencia implica siempre la existencia del problema del riesgo moral: la posibilidad de que el agente (gestor político), busque objetivos personales en detrimento de los intereses del principal (los ciudadanos). Puede

⁶ Teoría enfocada en el estudio sociológico de las instituciones, entendidas como los espacios donde los diferentes actores sociales desenvuelven sus prácticas. La aparición de nuevas concepciones sobre las instituciones surgieron en las décadas de 1970 y 1980 para dar respuesta a las supuestas crisis de los abordajes del viejo institucionalismo.

comprobarse que el problema así enfocado permite analizar los problemas de las decisiones económicas de estado y mercado desde una visión unificada. Habrá una pérdida de eficiencia siempre que los costes y perjuicios ocasionados por una decisión no recaigan sobre el individuo que decide.

Las autoridades elegidas pueden utilizar su capacidad de decisión para obtener maliciosamente beneficios personales a expensas del elector miembro no autoridad. Esos beneficios pueden tomar la forma de gratificaciones extras, oficinas grandes y lujosas, uso privado de vehículos; pueden promover subordinados por razones de simpatía o parentesco; pueden tomar decisiones demasiado arriesgadas o que sean beneficiosas para la institución a corto plazo pero perjudiciales en el largo plazo; pueden además tomar decisiones que aumenten su poder personal y permitan esquivar el control de los principales⁷.

De acuerdo con Morales, Daniel (2011). Una definición muy sencilla de **riesgo moral** la da el profesor Mankiw: "es un problema que surge cuando una persona, llamada *agente*, realiza una tarea en representación de la otra, llamada *principal*". ¿Y cuál es el problema? ... "si el principal no puede controlar perfectamente la conducta del agente, este tiende a esforzarse menos de lo que el principal considera deseable". El riesgo moral es la tendencia -riesgo- de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen, o son débiles, los mecanismos de control.

Además, hay un aspecto que agrava ese riesgo. En las relaciones agente / principal suele haber información asimétrica, en el sentido de que el agente siempre está mejor informado.

En el caso de la sociedad peruana, los Alcaldes, Presidentes Regionales, Regidores y Consejeros son los **Agentes** de este modelo y los ciudadanos constituyen el **Principal**; es decir los agentes reciben el encargo de la ciudadanía para que ejecuten acciones en línea con los intereses del Principal. Cuando el Principal (el pueblo) observa que el Agente (Autoridad elegida) se está desviando o desalineando de los intereses se deben activar mecanismos de democracia directa para minimizar los efectos de la asimetría de información respecto a los verdaderos intereses de los agentes, lo cual se convierte en una acción oculta en su actuar y se configura un problema de riesgo moral.

De acuerdo con Millan, Henio. (2006). " ... El tema de la **rendición de cuentas** y su relación con la construcción de la democracia es un tema relativamente nuevo en la literatura. Las teorías tradicionales no son suficientes para explicarnos cómo la falta o el avance de la rendición de cuentas impacta y es impactada por la forma que asumen las instituciones con aspiraciones democráticas, especialmente cuando éstas no han derivado de una evolución "clásica", sino de sociedades con una fuerte tradición autoritaria, que viven todavía bajo los signos de la desigualdad, la marginación y, en general, de la heterogeneidad estructural."

Otra explicación es que la inclusión de la accountability en los temas teóricos y prácticos de la democracia es relativamente reciente. Ello ha conducido a la ausencia de un anclaje teórico, que permita sacar provecho de las relaciones que se insinúan entre ambas variables, a pesar de que para algunos, como es el caso de O'Donnell (1993)⁸, es en la rendición de cuentas donde radica una de las diferencias, particularmente importante, entre una democracia política (poliarquía⁹) y una democracia completa.

De acuerdo con Morales, Daniel (2011) en el sector privado es más fácil identificar los costos y descubrir las acciones ocultas de los agentes, por lo que el diseño de mecanismos de control y autocontrol viene evolucionando y aplicándose a los casos concretos estableciendo cláusulas en los contratos. Además, como la propiedad en el sector privado está definida de forma clara, se facilita la contraloría de los principales (accionistas de una empresa) al haber un claro interés en preservar sus inversiones.

7 Análisis realizado en base al aporte del artículo "El problema del Riesgo Moral en la Teoría de la Agencia" publicado en <http://www.eumed.net/cursecon/1/instagencia.htm>

8 El artículo se ocupa de estudiar la desconfianza y sus expresiones institucionalizadas en la esfera pública, partiendo del análisis de la accountability horizontal. El interés en el tema parte de la ausencia o extrema debilidad de este tipo de rendición de cuentas en buena parte de las democracias latinoamericanas contemporáneas.

9 Poliarquía es una palabra de raíces griegas (polýs, "muchos", y ἀρχήν (arjéin): "gobierno") que se refiere al gobierno de muchos, lo cual es una situación ideal.

En el sector público está el problema que la propiedad de recursos comunes dificultan que haya claros intereses de preservación de los medios. Incluso, aunque haya grupos interesados, les es muy difícil invocar el interés de los otros principales; y no porque no les interese a los demás, sino porque en un momento dado no perciben con claridad el beneficio que recibirían al hacer contraloría social, que dicho sea de paso representa un costo a los principales (organizar una marcha, introducir un recurso de amparo, dejar de hacer cosas más placenteras para asistir a una protesta, convencer a otros a que asistan, etc), es decir, otros costos de agencia por el monitoreo y vigilancia al comportamiento del agente.

En el Perú la Constitución Política, la Ley N° 27783, Ley de Bases de Descentralización y la Ley 27867 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en esta última norma se establece taxativamente lo siguiente: La Administración Pública Regional está orientada bajo un sistema moderno de gestión y sometida a una evaluación de desempeño. Los gobiernos regionales incorporarán a sus programas de acción mecanismos concretos para la rendición de cuentas a la ciudadanía sobre los avances, logros, dificultades y perspectivas de su gestión. La Audiencia Pública será una de ellas. Los titulares de la administración pública regional son gestores de los intereses de la colectividad y están sometidos a las responsabilidades que la ley establezca. Sin embargo a luz de los hechos y teniendo una sociedad civil debilitada, ineficientes y débiles mecanismos de control las audiencias públicas se han convertido en espacios de manipulación y por el contrario mecanismo propagandístico de las autoridades que rinden las cuentas los cuales se comportan oportunamente aprovechándose de las asimetrías de información en materia de gestión pública y marco normativo frondoso complejo a la comprensión de la mayoría de los ciudadanos.

Aquí aparece otro problema conocido como el problema del **polizón o free rider**. Como otras personas ya se ocupan del problema, para qué me voy a complicar la vida. Eso explica por ejemplo la poca participación ciudadana en las acciones de contraloría social. Sólo las personas que se sienten más afectadas, o las que están más interesadas participan, y repito, no es que a los otros no les interese, es que son **free riders**.

Volvamos al problema de la agencia en el sector público. Un reto de la sociedad peruana es propiciar la demanda de mejores instituciones que minimicen el riesgo moral, y le haga más barata la vida a sus ciudadanos con la eliminación de los costos de agencia.

A manera de conclusión.

La falta de institucionalidad y álgidos problemas de corrupción en nuestro país representan rasgos estructurales que trascienden las pericias y las mejores voluntades gubernamentales. En este sentido, las intenciones de uso democrático del aparato estatal pueden tropezar con esos obstáculos, que se encuentran fuera del control del agente (el gobierno), cuando se trata de promover el bienestar de la ciudadanía (el principal). Pero en sentido contrario están disponibles para servir de pretexto para justificar resultados inferiores a los esperados, que obedecen a que el gobierno y sus principales responsables actúan anteponiendo sus propios intereses a los de la colectividad. El problema de agencia se presenta, entonces, de forma redonda: existe una ciudadanía que delega en sus principales representantes la dirección de la nación, con el mandato de gestionar el bienestar social en múltiples direcciones. Para ello le otorga un margen de maniobra lo suficientemente grande para que actúe, de acuerdo del marco legal determinado, conforme a su real entender. Pero ese margen delimita no sólo la libertad del agente, sino que también representa un campo propicio para desarrollar conductas oportunistas, en la medida en que, por ser de naturaleza discrecional, invita a ocultar las acciones y la información en el que se desarrollan en ese territorio decisional.

Es precisamente a la luz de esta combinación de restricciones, libertades y condicionantes exógenos, sean éstos de índole histórico estructural o sencillamente coyunturales, donde la función de la rendición de cuentas (*accountability*) destaca como instrumento de control ciudadano y de preservación de la democracia, su papel es la de deslindar lo más nítidamente posible la responsabilidad del agente en los resultados y procedimientos, a efecto de que las sanciones sean justas, y no un mero instrumento de venganza o de lucha política, que puede utilizarse por las fuerzas de oposición para distorsionar la realidad de gestión gubernamental y conculcar de nuevo el derecho de la ciudadanía a la verdad.

En otro extremo, se encuentra la indiferencia de la ciudadanía y el debilitamiento de los mecanismos de rendición de cuentas, que entregan el control total de los asuntos públicos a la autoridad –el agente– y acepta todos sus resultados. El problema conocido como del **polizón o free rider**. Eso explica por ejemplo la poca participación ciudadana en las acciones de contraloría social. Sólo las personas que se sienten más afectadas, o las que están más interesadas participan, y repito, no es que a los otros no les interese, es que son **free riders**.

En este marco de análisis resulta imperativo:

- a) Promover el desarrollo de grupos de interés y organizaciones de la sociedad civil dedicados a la vigilancia y la reducción de la corrupción.
- b) Promover el desarrollo de una prensa de investigación independiente, capaz y dispuesta a realizar investigaciones sobre el tema de la corrupción.
- c) Promover un cabal cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública,
- d) Fortalecer el trabajo de la Contraloría General de la República estableciendo mecanismos de coordinación con otros entes de similares responsabilidades y dotan de independencia real a las Oficina de Control Interno en los Gobiernos Regionales y Locales.
- e) Fortalecer y vigilar que los mecanismos de rendición de cuentas como las Audiencias Públicas se cumplan en su verdadera dimensión.

Por este derrotero estaremos avanzando a recuperar el sitio de los actores **principales** a los ciudadanos, razón de ser de las actuaciones de los **agentes** (los políticos elegidos para representarnos).

Referencias:

Fama E. F. (1980), 'Agency problems and the theory of the firms' Journal of Political Economy, 88 (April): 288-307.

Jensen and Meckling (1976), 'Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Costs, and Capital Structure', Journal of Financial Economics, Vol. 3, pp.305-60. Disponible en línea en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=94043

Mendoza, Enrique (s.f.). Democracia representativa vs. Democracia Participativa. Revista digital Mundo Electoral Año 1 Nro 1, disponible en línea en <http://www.mundoelectoral.com/html/index.php?id=22>

Millan, Henio. (2006). La rendición de cuentas a la luz de la Teoría-Agente principal: un análisis de la democracia en México.

Morales, Daniel. (2011). El problema de la agencia en el sector público... ejemplos y algo más, Tomado en línea de: <http://universidadbastiat.blogspot.com/2011/02/el-problema-de-la-agencia-en-el-sector.html>

O'Donnell, Guillermo (2003) 'Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust,' in Scott Mainwaring and Christopher Welna, eds. Democratic Accountability, 34- 54.

Panfichi, Aldo y Alvarado Mariana. (2011). Corrupción y Gobernabilidad, CIES – PUCP