

Modelos de principal-agente aplicados a problemas políticos. Una introducción

RODRIGO SALAZAR-ELENA*

RESUMEN: El artículo introduce la bibliografía que aplica la teoría del principal–agente a las relaciones entre gobernantes y gobernados en una democracia competitiva. Se destaca cómo este modelo analítico centra nuestra atención en los problemas de información asimétrica que limitan la capacidad de las elecciones para orientar el comportamiento de los gobernantes hacia los deseos de los electores. Se reseñan algunas obras que exploran el papel de las instituciones en la atenuación de estos problemas.

ABSTRACT: The article introduces the literature that applies the principal-agent model to relations between ruled and rulers in a competitive democracy. It stresses the way this analytical model focuses our attention on the problems of asymmetrical information that limit elections' capacity to orient rulers' behavior towards voters' desires. It reviews a number of works that explore the role of institutions in reducing these problems.

Palabras clave: principal–agente, elecciones, rendición de cuentas, selección adversa, riesgo moral, instituciones políticas.

Key words: principal-agent, elections, accountability, adverse selection, moral hazard, political institutions.

La democracia es, ante todo, un mecanismo para seleccionar entre distintos individuos, apoyados por grupos organizados, que aspiran a ocupar posiciones de autoridad política. El mecanismo

* Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesor Investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Dirección electrónica: <rosencrantz@flacso.edu.mx>.

D.R. © 2010. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales. *Revista de Investigación Social*, año VII, núm. 10, verano de 2010. México, D.F., pp. 97-111. ISSN: en trámite (folio núm. 295/08).

consiste en que dicha selección es una función de las preferencias de los electores, tal y como son expresadas en la boleta electoral. Los aspirantes a los puestos, compiten entre sí de manera natural por encabezar las preferencias de una mayoría y recibir el voto. Al formar sus preferencias, se supone que los electores en alguna medida toman en cuenta las decisiones y acciones de gobierno asociadas con los aspirantes.

Una vez electo, un político determinado tiene la encomienda de tomar decisiones que beneficien al menos a la mayoría de los ciudadanos, pero tiene el poder para beneficiarse a sí mismo a costa del interés de los gobernados, en caso de existir alguna contradicción entre ambos. En una dictadura, esperamos que la forma en que esta tensión se resuelva dependa totalmente de las características personales del gobernante en turno. Sólo si ocurriera que éste tuviese motivaciones “benevolentes”, sus acciones buscarán beneficiar a la población gobernada; si sus motivaciones son de otro tipo, observaremos acciones dirigidas a beneficiarse a sí mismo, a costa de los gobernados.

En una democracia, las motivaciones de los políticos también son de distinta índole, con toda la gama de posibilidades que hay entre el altruismo más desinteresado y el egoísmo desnudo. Sin embargo, a diferencia de las dictaduras, la mayoría electoral tiene la posibilidad de escoger entre políticos tomando en cuenta las acciones que éstos realizan (o las acciones que esperan que éstos realicen). Por este motivo, es razonable preguntarse si el mecanismo institucional de las democracias no incentiva a los políticos a tomar decisiones *sistemáticamente* orientadas a beneficiar a la mayoría electoral, *al margen* del carácter altruista o egoísta de sus motivaciones últimas.

Este es el tipo de preguntas que aborda la teoría del principal-agente (TPA, en adelante). Dicha teoría, formulada originalmente en el ámbito de la microeconomía, ha ido ganando aceptación como una explicación válida del carácter de las relaciones entre

los gobernantes y los gobernados. Esto, por ejemplo, se refleja en el uso generalizado del concepto de *accountability* (rendición de cuentas), nacido en este marco analítico para referirse a los mecanismos institucionales por los que los gobernantes generan obligaciones hacia los electores.

A pesar de esta creciente popularidad, una de las limitaciones de la TPA consiste en que se trata de una teoría formal, expresada en lenguaje simbólico y abstracto. La formalización de la teoría tiene la ventaja de que sus implicaciones observables (las hipótesis) son una derivación lógicamente consistente de los términos explícitamente seleccionados como factores explicativos relevantes. La desventaja es que con ello podrían reducirse las posibilidades de comunicación con grupos menos expuestos a la bibliografía técnica.

El presente documento se propone introducir a los lectores a las características principales de la TPA, tal y como es aplicada para explicar las relaciones entre gobernantes y gobernados en una democracia electoral. En primer lugar, se exponen las propiedades que caracterizan a esta teoría, más allá de la relación específica que pretenda explicar. Como se verá, el uso de la TPA dirige nuestra atención hacia dos problemas que surgen de la asimetría de información entre las partes involucradas: son problemas de selección adversa y riesgo moral. El resto del documento expone algunas obras emblemáticas en las que la TPA es explícitamente aplicada a las relaciones entre gobernantes y gobernados, para concluir señalando algunas posibles sendas de desarrollo futuro.

EL MODELO PRINCIPAL-AGENTE

Las relaciones de principal agente ocurren en un contexto de delegación.¹ Los primeros modelos fueron pensados para explicar relaciones de delegación en el interior de organizaciones económicas (v. gr., las empresas), como las que ocurren entre un consejo de administración y la gerencia, o entre la gerencia y los trabajadores. Sin embargo, los términos del modelo pueden ser fácilmente aplicados a toda relación entre un agente A y un principal P caracterizada por:

a) el bienestar de P está determinado conjuntamente por las acciones de A y el “estado del mundo”; esto es, un conjunto de condiciones circundantes que no dependen de la voluntad de A pero que afectan la eficacia de sus acciones;

b) realizar las acciones que incrementan el bienestar de P es de alguna forma costoso para A, sea porque llevarlas a cabo requiere de un esfuerzo adicional en el que no incurriría si incumpliera, o bien porque A tiene una agenda propia y preferiría ocupar ese tiempo en realizar otras acciones,

c) información asimétrica: sólo A conoce el estado del mundo.

En principio, se supone que P requiere de los servicios de A por una cuestión de especialización (por ejemplo, al contratar a un abogado o recurrir a un médico) o por simple división del trabajo (como es el caso en una empresa). Es decir, P no puede, por motivos prácticos o técnicos, hacerse cargo de ciertos aspectos que de todas formas afectan a su bienestar, pero desearía que su agente A los emprendiera como si se ocupara él mismo.

¹ Esta sección se apoya en la introducción muy completa elaborada por Moe (1984). Un tratamiento más técnico puede encontrarse en Mas-Colell, Whinston y Green (1995: caps. 13 y 14).

El problema es que el costo para A de realizar las acciones que benefician a P hace que los intereses de ambos actores no estén totalmente alineados. La condición de información asimétrica proporciona un incentivo para que A se beneficie a sí mismo, a costa del bienestar de P.

Esto se da de la siguiente forma: el principal P sabe que su agente A opera en condiciones que pueden ser adversas o favorables. Por eso, su objetivo es que A realice su mejor esfuerzo para maximizar el bienestar de P, *dadas las condiciones*. Si A recibe un beneficio independiente de los resultados de su trabajo (digamos, un salario fijo), las acciones en beneficio de P le son costosas y como sólo él conoce si las condiciones son adversas o favorables, entonces tiene incentivos para evitar las acciones que debería llevar a cabo² y afirmar que hizo su mejor esfuerzo en condiciones desfavorables.

Pensemos, por ejemplo, en un médico. Por motivos de especialización, sólo el conoce el verdadero estado de salud de un paciente. En esas condiciones, una forma posible de haraganeo se da cuando el médico sabe que la salud del paciente es buena, pero el doctor argumenta que es grave a fin de hacerlo pasar por una serie de evaluaciones costosas para el paciente pero que al médico le traen un beneficio adicional. Lo importante, desde la perspectiva del paciente, es que él nunca sabe con certeza si está siendo víctima del haraganeo de su médico o si efectivamente necesita todos esos estudios y el médico actúa en su interés. Lo único que puede afirmar es que el médico sabe algo que el paciente ignora. El paciente enfrenta un problema de *riesgo moral*, que estructuralmente es el mismo que enfrenta un gerente de empresa ante la posibilidad de que los trabajadores se dediquen a actividades distintas a las propias de su trabajo cuando no están siendo supervisados.

² La bibliografía se refiere a esto como *shirking*, cuya traducción más o menos literal es *haraganear*.

Una manera de enfrentar los problemas de riesgo moral consiste en la forma de contratación. Hasta ahora, hemos supuesto que los agentes son iguales en cuanto a su disposición y capacidad para realizar las acciones que beneficiarán al principal. Pero supóngase que los potenciales agentes se distinguen en este atributo: algunos de ellos son “buenos” agentes, en el sentido de que producirán mayores beneficios para el principal, mientras que otros son “malos” agentes porque, en igualdad de condiciones, le reeditarán al principal un menor nivel de bienestar. Es decir, en la jerga de la bibliografía especializada, los agentes potenciales varían en su *tipo*. Si esto es así, el principal tiene un interés en distinguir a los buenos de los malos tipos para contratar solamente a los primeros.

La exposición de los problemas propios de la selección es más clara si recurrimos a un ejemplo típico. Una empresa se dispone a contratar trabajadores; sabe que varían en sus niveles de productividad, pero no puede observar directamente este atributo. Sólo los que solicitan los puestos conocen su verdadera productividad (su verdadero tipo), pero los no productivos tienen un interés en ocultarlo. Por ello, la empresa utiliza como criterio de contratación un atributo observable asociado con la productividad, como pueden ser los años de escolaridad formal. Ahora bien, la empresa sabe que la relación entre escolaridad y productividad no es perfecta, por lo que no puede asignar el salario correspondiente a la mayor productividad. Para protegerse contra la posibilidad de que contrate a un trabajador no productivo, pero con alta escolaridad, asigna un salario igual a la media de ambos extremos. El resultado es que los “buenos tipos” productivos recibirían un ingreso inferior al correspondiente a su nivel de productividad, por lo que ni siquiera postulan. El salario sólo es atractivo para los trabajadores menos productivos.

A diferencia de las situaciones de riesgo moral, que surgen de la ignorancia del principal sobre el estado del mundo o condi-

ciones circundantes al trabajo del agente, aquí la ignorancia del principal se refiere al “tipo” del agente; es decir, desconoce los atributos pertinentes para el correcto desempeño de sus actividades. Se trata de otra variedad de información asimétrica que da lugar a problemas distintos, problemas de *selección adversa*.

La otra forma de enfrentar el riesgo moral no consiste en seleccionar buenos agentes, sino en diseñar un contrato que introduzca beneficios para el agente condicionados a su buen desempeño. Si estos beneficios son mayores que los costos en beneficio del principal dadas las condiciones, entonces el agente tiene un incentivo para renunciar al haraganeo y hacer su mejor esfuerzo para maximizar el interés del principal, pues así maximiza su propio interés.

Piénsese en un abogado en una demanda. Si éste recibe un pago fijo, tiene un incentivo para atender otros asuntos y, si el resultado es adverso a su cliente, argumentar que fue un caso difícil (aunque no lo hubiera sido). En cambio, si al pago se añade un porcentaje de la cantidad obtenida por el cliente en caso de éxito, entonces es más probable que el abogado se esfuerce por obtener un beneficio que sólo obtendrá si su cliente es beneficiado. El contrato, entonces, es una herramienta del principal para alinear sus intereses con los del agente.

Expuestas las características más importantes de la TPA, podemos ahora observar cómo se ha aplicado esta teoría para explicar otros problemas, en apariencia distintos a los que caracterizan a las relaciones en las empresas.

RELACIONES ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS

Buena parte del progreso científico se da por analogía. Esto es, cuando teorías elaboradas para explicar fenómenos determinados son adaptadas para explicar otro tipo de hechos y eventos,

tal vez muy alejados de los problemas para los que se formuló la teoría originalmente. Este procedimiento por analogía es legítimo siempre que se pueda argumentar que los supuestos de la teoría se sostienen cuando el referente a explicar cambia.

En este caso, se debe estar en condiciones de sostener que las relaciones entre un gobernante y un ciudadano cualquiera asemejan a las que se dan entre un principal y su agente. En principio, parece plausible sostener que el bienestar del ciudadano depende (al menos en parte) de las acciones del gobernante en circunstancias determinadas, que el gobernante tiene información sobre estas circunstancias a la que el ciudadano común no accede y que existen diversos mecanismos por los que un gobernante puede beneficiarse a sí mismo a costa del bienestar de los gobernados. De hecho, estos supuestos parecen sostenibles para todo tipo de orden político. Lo único que queda por verificar es si existe el componente voluntario que subyace en todo acto de delegación. En el terreno político, este aspecto de la analogía sólo se sostiene en las democracias, donde los electores seleccionan de entre políticos que compiten entre sí por el puesto. Por ello, sólo puede haber propiamente relaciones de principal-agente entre políticos y ciudadanos en regímenes democráticos.³ El marco explicativo no aplica para las autocracias.

La versión temprana más difundida, y de la que parten las derivaciones posteriores de la TPA aplicada a las relaciones entre gobernantes y gobernados es la presentada por Ferejohn (1986). Los antecedentes de este documento son, por un lado, el argumento, no formalizado, de V. O. Key (1966), el cual indica que si los electores votan en función del desempeño, los políticos que

³ Y en las democracias, sólo donde se verifica el supuesto de delegación por la vía electoral. Por ejemplo, para la mayoría de las democracias electorales, los jueces no pueden ser vistos como agentes de los ciudadanos, pues no son nombrados por ellos, aunque se verifiquen los otros supuestos sobre el bienestar, la posibilidad de conflicto de intereses y la información asimétrica.

buscan la reelección procurarán su bienestar con sus acciones y, por el otro, el artículo de Barro (1973), donde se modela formalmente la relación entre políticos y electores.⁴

En esta modelación se asume que, en una primera fase, el gobernante observa las condiciones circundantes y realiza una acción (una política). El elector no conoce ni las condiciones ni la acción: sólo observa el efecto conjunto de ambos sobre su propio bienestar. Con esto en cuenta, debe decidir si reelegir al gobernante o votar por el competidor. Su problema consiste en escoger un umbral de bienestar a partir del cual reelegirá al político.⁵ Este umbral es el equivalente a un contrato. El incentivo para el gobernante es que se extiende por un periodo más cualquiera que sea el beneficio que percibe directamente del puesto (ya sea el ingreso o las llamadas “rentas de ego”). Si el beneficio del puesto es suficientemente alto y el gobernante es paciente, entonces estará dispuesto a incurrir en el costo que le representa tomar la decisión que favorece al elector (que puede ser, por ejemplo, abstenerse de actos de corrupción o renunciar a su política favorita).

Más importante aún es el nivel en el que el elector fija el umbral. Si éste es demasiado alto y el gobernante enfrenta condiciones adversas, no será reelecto aunque tome las decisiones conducentes al bienestar del elector, por lo que está en mejor situación si no incurre en los costos asociados. Ahora bien, si el umbral es demasiado bajo y las condiciones son buenas, el gobernante no tiene que esforzarse para ser reelecto, por lo que no tomará las decisiones que maximizan el bienestar del elector.

⁴ El modelo de Barro no incorpora los problemas de información asimétrica, por lo que propiamente no hay aplicación de la TPA.

⁵ Esta regla de decisión según la cual primero se observa el desempeño (por ejemplo, el nivel del crecimiento económico) y después se decide por quién votar es lo que se conoce como voto retrospectivo. No obstante, se debe aclarar que en el modelo la decisión acerca del nivel de desempeño en el que se fija el umbral es previa a la realización del desempeño.

En las dos situaciones, el elector está en peor situación de la que habría obtenido de escoger otro umbral. Su problema es escoger un nivel que lo aleje de ambos extremos.

El modelo predice que el elector escoge un umbral tal que obliga al político a tomar una acción que no tomaría si no le importara la reelección y aumenta el bienestar del elector (en comparación con el obtenido bajo este último supuesto). Este aspecto del modelo es lo que se conoce como *accountability* o rendición de cuentas. Ahora bien, este umbral es tal que las acciones del gobernante producen un nivel de bienestar del elector inferior al que obtendría si el gobernante tomase las decisiones que maximizan el bienestar del elector, dadas las circunstancias (la diferencia es retenida por el gobernante). Esto implica que el control que los electores ejercen sobre los gobernantes a través de las elecciones, si bien es efectivo, también es imperfecto.

Debe señalarse que en esta formulación seminal, el modelo asume que todos los políticos son iguales (con intereses contrapuestos a los de los electores) y las elecciones sirven como mecanismo para evitar o reducir los problemas de riesgo moral, esto es, que los políticos no hagan lo posible para maximizar el bienestar de los electores, aprovechando la ignorancia de éstos acerca de las condiciones circundantes.

Una formulación posterior por parte de Fearon (1999) complica el modelo al introducir problemas de selección adversa. Esto responde a un aspecto de los procesos electorales que no es reflejado en el modelo de Ferejohn (1986): para buena parte de los electores, las elecciones son un mecanismo para escoger buenos políticos. Esto significa que, para el elector, existen distintos tipos de políticos; los políticos honestos y competentes motivados para maximizar el bienestar de los electores aunque tengan la oportunidad de defraudarlos. Estos “buenos” políticos conviven con políticos iguales a los del modelo anterior. Las elecciones, en esta

modalidad también pueden servir para distinguir a los buenos de los malos y elegir a los primeros.

En esta modelación, los electores utilizan el desempeño como insumo para formarse una creencia respecto de la probabilidad de que el gobernante en funciones sea del tipo “bueno”. Precisamente por esto, un gobernante del tipo “malo” tiene incentivos para comportarse como si fuera “bueno”, pues así será reelecto. Para el elector, el problema viene dado en el segundo periodo (o en cualquiera en el que no haya reelección), pues si el reelecto es de los primeros, ya no tiene incentivos para incurrir en los costos del esfuerzo, pero si es del tipo bueno, se esforzará aun sin el incentivo de la reelección. Entonces, a diferencia de la especificación anterior, donde la decisión del elector tenía efectos sobre su bienestar durante el primer periodo del gobernante, en la actual, la decisión del elector tiene efectos sobre su bienestar en el primer periodo y en el segundo. El problema es que la estructura de incentivos hace que la diferencia entre un político bueno y uno malo sea prácticamente nula. Esto orilla al elector, a fin de poder distinguir entre tipos, a fijar un umbral más alto del que fijaría en otras condiciones (p. ej., si creyera que todos son malos), lo que tiene como efecto dificultar la posibilidad de reelección, incluso si los gobernantes toman las medidas adecuadas, lo que a su vez incrementa la probabilidad de haraganeo.

Además de abordar problemas de selección adversa, otra contribución de Fearon consiste en la introducción de la capacidad de monitoreo por parte de la sociedad. Esto es, introduce variaciones en cuanto a la capacidad del elector de observar la política escogida por el gobernante y, por lo tanto, formarse una idea sobre su tipo al margen del nivel de desempeño presentado. Cuando la habilidad de monitoreo es alta, los malos políticos pierden el incentivo de imitar a los buenos en el primer periodo, lo que deja a los electores en peor situación en el corto plazo, pero a la larga puede dejarlos mejor, pues esta habilidad implica

que en serán menos los políticos malos que repiten un segundo periodo. Instituciones como la prensa libre y diversa o las disposiciones de transparencia gubernamental pueden ser evaluadas a la luz de esta hipótesis.

Esto último señala una vertiente de desarrollo para la TPA aplicada a problemas políticos. En particular, las elecciones como tales son un mecanismo imperfecto para enfrentar los problemas de información asimétrica intrínsecos a la relación entre un gobernante y un elector. Ahora bien, asumiendo la existencia de elecciones competitivas, algunos trabajos han explorado la posible influencia de arreglos institucionales que acompañan a las democracias.

Así, por ejemplo, Smart y Sturm (2006) han mostrado que las reglas que permiten una sola reelección son óptimas desde el punto de vista del bienestar del elector. Frente a la prohibición absoluta de reelección, este diseño mantiene el incentivo de permanecer en el puesto para el gobernante. En cambio, frente a la posibilidad de repetir por más periodos, reduce el valor del puesto, induciendo en mayor medida a un comportamiento sincero por parte de los malos políticos y, a la manera del monitoreo, incrementando la capacidad de deshacerse de éstos.

Esta última contribución explora los problemas de selección adversa. El trabajo de Persson, Rolland y Tabellini (1997) se dirige a los problemas de riesgo moral desde la perspectiva de la división de poderes. De acuerdo con este trabajo, si existen no una sino dos entidades que toman las decisiones que afectan al bienestar del elector, ésta puede hacer que una de ellas (presumiblemente, el Congreso) vea en su propio interés revelar información a los electores sobre el estado de las condiciones circundantes. Haciéndose pública la información, el Ejecutivo pierde su ventaja frente al elector y se ve obligado a escoger la acción que maximiza el bienestar de éste y renunciar a las rentas excedentes, si quiere ser reelecto.

Cabe, por último, destacar la aportación de Besley (2006) que no sólo integra las distintas contribuciones en un solo cuerpo teórico, sino que además da pasos en la dirección de someter una teoría que tiene ya un desarrollo muy sólido a la prueba de la evidencia empírica. Hasta ahora persiste un desequilibrio entre esas dos fases de avance en el conocimiento que esperamos en el futuro sea corregido.

COMENTARIOS FINALES

La TPA ha mostrado un éxito considerable al ser trasladada a las relaciones entre los políticos y sus electores. Sus supuestos parecen ser plausibles en el marco de las democracias competitivas y, por su énfasis en los problemas de información asimétrica, conduce nuestra atención a problemas reales de los electores de todos los sistemas representativos: cómo conseguir que los gobernantes actúen en interés de la población y no abusen de su puesto.

Ahora bien, existen aspectos de la relación entre los intereses de los ciudadanos y las acciones de los políticos a través del mecanismo electoral que la TPA no contempla y que, intuitivamente, podrían ser relevantes.

En particular, nos referimos al papel que desempeñan los partidos políticos y las ideologías. En el modelo, los electores sólo se preocupan por su bienestar generalmente entendido en un sentido económico y únicamente eligen entre individuos. Sin embargo, las estimaciones empíricas reiteradamente dan cuenta de la importancia que tienen las lealtades partidistas y las consideraciones programáticas.

Estas cuestiones, contra lo que se suele afirmar, son compatibles con los supuestos de racionalidad de modelos como la TPA. Sí es importante avanzar en ese sentido porque la introducción de estos factores podría alterar los resultados analíticos. Así, digamos,

un elector partidista obtiene utilidad de la etiqueta del partido en el gobierno, al margen del tipo del político en el poder y de las acciones que realice. Entonces, si el gobernante es del partido del elector, está en total libertad para no incurrir en las acciones que le son costosas, y ser reelecto aunque el bienestar material del elector no se haya alterado. Por otro lado, un elector programático obtiene utilidad de acciones determinadas, al margen de sus resultados. A diferencia del caso anterior, a un político de tipo bueno le sería imposible realizar las acciones dirigidas a maximizar el bienestar material del elector.

Incorporar estas posibilidades sin duda alejaría a la TPA de sus orígenes, pues difícilmente encontraremos en las empresas situaciones análogas a la identificación partidista o la ideología política. En cambio, tendríamos modelos más próximos a los problemas propiamente políticos, con problemas e hipótesis adicionales a las ya manifestadas en la relación de información asimétrica. Eso tiene que ser una ganancia.

TRABAJOS CITADOS

- Barro, R. J. "The control of politicians: An economic model". *Public Choice*, 14 (1) (1973): 19-42.
- Besley, T. *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*. Nueva York: Oxford University Press, 2006.
- Fearon, J. D. "Electoral accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance". En A. Przeworski, S. Stokes y B. Manin. *Democracy, Accountability, and Representation*, 55-97. Nueva York: Cambridge University Press, 1999.
- Ferejohn, J. A. "Incumbent performance and electoral control". *Public Choice* 50 (1986): 5-25.

MODELOS DE PRINCIPAL-AGENTE APLICADOS A PROBLEMAS POLÍTICOS

- Key, V. O. *The Responsible Electorate*. Nueva York: Vintage Books, 1966.
- Mas-Colell, A., M. D. Whinston y J. R. Green. *Microeconomic Theory*. Nueva York: Oxford University Press, 1995.
- Moe, T. M. “The new economics of organization”. *American Journal of Political Science*, 28 (4) (1984): 739-77.
- Persson, T., G. Roland, G. y G. Tabellini. “Separation of powers and political accountability”. *Quarterly Journal of Economics* 112 (1997): 1163-1202.
- Smart, M., y D. M. Sturm. “Term limits and electoral accountability”. *PSPE Working Papers* (03-2006).