

NUEVA PERSPECTIVA DE LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA: LA «TEORÍA DE LA AGENCIA»

MANUEL SÁNCHEZ DE DIOS (*)

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. LA IDEA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA.: A) *Responsabilidad política y responsabilidad jurídica.* B) *La sanción como fundamento material de la responsabilidad política o accountability.* 3. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA SEGÚN LA TEORÍA DE LA AGENCIA: A) *Supuestos generales de la «teoría de la agencia», B) Condiciones particulares de la delegación y la responsabilidad, C) Los problemas del proceso de la «agencia», D) El proceso de «la agencia» en la democracia parlamentaria y en la presidencial, E) Las cadenas de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria: 1.º Las elecciones, 2.º El parlamento, 3.º El Gobierno, 4.º La Administración, F) Los partidos políticos como actores principales y agentes mediadores en la democracia parlamentaria.* 4. CONCLUSIONES. 5. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Profesor Titular de Universidad. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. MSANCHEZ@CPS.UCM.ES

1. INTRODUCCIÓN

El control del poder es fundamental en los sistemas democráticos. La base del mismo descansa en la responsabilidad política de los gobernantes, como muy bien se puso de manifiesto en la teoría clásica de la división de poderes. La ciencia política se ha venido preocupando desde antiguo de esta cuestión que resurge con fuerza periódicamente cada vez que aparecen nuevos matices sobre su naturaleza. Concretamente, las precisiones generales de lo que sea la responsabilidad política en la democracia de nuestro tiempo fueron objeto de análisis en lo que podemos llamar la teoría clásica, que tenía principalmente un fundamento formal y jurídico, que hacía hincapié especialmente en los preceptos legales en torno al control parlamentario y la exigencia de responsabilidad política al Gobierno. Entonces se trataba de hacer una primera racionalización de los principios sobre los que descansaba el control del poder en la democracia. Mas recientemente la teoría de las transiciones y de la consolidación democrática, la llamada transitología, ha impulsado de nuevo la reflexión sobre la importancia que tiene la responsabilidad política de los gobernantes para alcanzar «una democracia de calidad», una democracia en la que impere el «*Rule of Law*», en la que se puedan sancionar las prácticas corruptas y en la que la representatividad y responsabilidad democráticas sean realmente efectivas.

Por otra parte desde finales del siglo XX la «teoría de la agencia» o de «la delegación», que se inscribe en el «nuevo enfoque institucional» de la ciencia política y enlaza con los planteamientos de la teoría de la

elección racional, ha aportado un criterio analítico y explicativo de gran valor para entender y dar cuenta de la delegación del poder y consecuente responsabilidad política que opera en todo sistema democrático. La teoría de la agencia reflexiona fundamentalmente sobre las formas que adopta el proceso de la agencia en los distintos sistemas democráticos y sobre los problemas que presenta el control de los gobernantes así como sobre los mecanismos que sirven para reducirlos y para hacer efectiva la responsabilidad política.

En este trabajo se hace una exposición puramente normativa de la cuestión del control del poder en la democracia a través de la llamada responsabilidad política de los gobernantes. El principal objetivo del trabajo es la presentación de las premisas de la teoría de la agencia en relación con este tema. Para ello se considera, en primer lugar, el concepto de responsabilidad política y las cuestiones que ha suscitado la reflexión sobre la misma desde mediados del siglo XX: la distinción entre responsabilidad política y jurídica y la relación que hay entre responsabilidad y sanción. En segundo lugar, se analiza la responsabilidad política de acuerdo con la teoría de la agencia. En este apartado se exponen, inicialmente, las premisas en que descansa la teoría de la agencia; a continuación, se exponen los llamados «problemas de la agencia», es decir, las cuestiones relevantes para la democracia que suscita el proceso de delegación y de responsabilidad del poder, y los mecanismos de control de los gobernantes; seguidamente, se valora el proceso de la agencia en la democracia parlamentaria y presidencial; por último, se concluye con un análisis de los problemas de la agencia en las distintas «cadenas de delegación y responsabilidad» tanto institucionales como partidistas de la democracia parlamentaria.

2. LA IDEA DE RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En este trabajo se utiliza el concepto clásico de «responsabilidad política» y el más moderno de «rendición de cuentas» para hacer alusión a la cuestión de la «*accountability*», «*answerability*», «*responsibility*» u otros términos similares que se utilizan en inglés. Se parte de la premisa de que la responsabilidad política se traduce en la obligación de rendir cuentas por parte de quienes tienen cargos públicos.

La responsabilidad del Gobierno es una de las bases de la democracia contemporánea. Como señala Finer (1982:63), la definición básica de la democracia es: «el gobierno que deriva de la opinión pública y es «*accountable*» ante ella». En este sentido *accountability* o responsabilidad implica que no es suficiente para un Gobierno justificar su existencia en que ha sido representativo de la opinión pública en algún momento del pasado, porque ambos pueden divergir desde entonces, sino que el Gobierno tiene que comprobar constantemente su representatividad, o, lo que es lo mismo, que el hecho de que deriva de la opinión pública sigue siendo válido todavía.

Destaca O'Donnell (2003: 36) que el fundamento de la responsabilidad es la idea de un poder controlado. Morgenstern y Manzetti (2003:132) señalan que tanto las instituciones como las personas que las integran son necesarias en una democracia pero tienen que ser responsables de sus actos, porque de otra forma actuarían no en provecho del interés público, sino de su propio interés. Más precisamente, un gobierno responsable es aquel que actúa para satisfacer demandas sociales, por tanto, la *accountability* asegura la *responsiveness* del gobierno (Powell, 2004), es decir, el principio de responsabilidad asegura que las preferencias manifestadas por la población son atendidas mediante las correspondientes decisiones políticas. Mainwaring (2003:7) explica que la idea de responsabilidad es muy usada en diferentes contextos, en particular en el económico, y en el ámbito de la política se refiere a los cargos públicos. Supone la existencia de una relación formalizada de vigilancia y/o sanción de los cargos públicos por otros actores. La responsabilidad política tiene, además, un fundamento institucional, según el cual un agente público hace un descargo de sus obligaciones ante actores que tienen la capacidad formal de reclamar tal descargo y/o de imponer sanciones al agente público. La responsabilidad política y la obligación de rendir cuentas afecta tanto a los agentes públicos elegidos como a los no elegidos, o sea, designados.

También Schmitter (2004:47) ha señalado que la *accountability* es la clave para definir a una moderna democracia representativa y resulta una pieza teórica importante de la democracia, de un valor similar al de la legitimidad, que cobra toda su importancia cuando es defectuosa o esta ausente. La responsabilidad del gobierno, o sea, de los agentes

públicos, diferencia netamente una democracia de una no democracia, esto es, de una autocracia. Cuando la responsabilidad del gobierno no es completa se definen formas imperfectas de democracia como la llamada por O'Donnell «democracia delegativa». En la democracia delegativa, que soporta formas plebiscitarias, cesaristas, populistas y otras tendencias (O'Donnell, 1998: 120) hay elecciones libres y razonablemente justas mediante las cuales se decide quién va a gobernar por un periodo de tiempo, pero el ejecutivo libremente elegido tiende a ignorar los controles democráticos que corresponden a otras agencias y poderes del Estado. Cuando no hay responsabilidad política del gobierno, si no hay *accountability* o rendición de cuentas, la democracia se transforma en autoritarismo y corrupción. En la práctica el autoritarismo supone sobrepasar los límites competenciales que impone la separación de poderes establecida en las constituciones, lleva a la corrupción que consiste en anteponer el interés privado y particular de los gobernantes. Un ejemplo de democracia delegada se da con los llamados «nuevos caudillos» en América Latina, como fue Fujimori en Perú o es Chavez en Venezuela, que se resisten a ser controlados, aunque ellos se presentan como agentes de control para exigir responsabilidad a los miembros de las legislaturas y de los órganos judiciales (Kenney, 2003:73)

A) *Responsabilidad política y responsabilidad jurídica*

El concepto de *accountability* o responsabilidad no es un concepto unívoco, existen distintas ideas sobre las fronteras en las que se desenvuelve esta. Por ejemplo, hay un debate en torno a si el ámbito de la responsabilidad tiene que ser exclusivamente jurídico o no. Más concretamente, un concepto amplio dificulta establecer claramente los límites, ya que la responsabilidad política afecta a diferentes agentes y diferentes tipos de actuaciones (Mainwaring, 2003: 10). El planteamiento general es que los agentes públicos, esto es, los gobernantes, tienen que actuar para dar respuesta a las demandas sociales en la perspectiva del interés general, por lo que son responsables de su actuación en ese sentido, y hay un amplio espectro de mecanismos y procedimientos para conseguir que su actuación sea la adecuada. Dicho en otras palabras, la responsabilidad es tanto presupuesto como consecuencia de la fiscalización de la

actuación de los agentes públicos. Los límites de la responsabilidad pueden tener un naturaleza jurídica si hay trasgresión de límites legales, o pueden suponer una sanción de tipo político si la acción de los agentes es rechazada por los actores políticos. Es decir, que la responsabilidad política no se remite únicamente a un comportamiento fuera de la legalidad, sino también a la actividad de vigilancia y control político, que no implica sanción de tipo jurídico. Así, la responsabilidad del Gobierno o la responsabilidad ministerial ante el parlamento transciende el ámbito jurídico y, en su caso, pueden suponer la remoción del Gobierno o los ministros en el régimen parlamentario. El concepto amplio de responsabilidad es completamente consistente con la noción de que los representantes políticos elegidos son responsables ante los votantes, independientemente de que hayan o no transgredido las normas constitucionales.

La distinción entre responsabilidad jurídica o puramente política ha sido objeto de análisis por la teoría clásica de la responsabilidad. Por ello se puede señalar con más precisión siguiendo a Zafra (1978:101) que ambas tienen en común dos factores: «la irradiación de un principio de deber ser y de un efecto aleccionador», que son la base de toda responsabilidad. Además tanto la una como la otra pueden basarse en una imputabilidad directa o indirecta de los hechos fiscalizados a la conducta voluntaria del sujeto responsable. Ejemplo de responsabilidad política indirecta es en la que incurre un Gobierno por no vigilar adecuadamente el comportamiento de los funcionarios. En este caso se aplica la doctrina de la clásica responsabilidad civil por culpa *in eligendo* o *in vigilando*.

La responsabilidad es jurídica cuando se advierte la existencia de un mandato legal previo que ordena una conducta precisa y determina, también con suficiente precisión, la sanción aflictiva o reparatoria que el sujeto obligado tendrá eventualmente que soportar en caso de incumplimiento. Según apunta Zafra (1978:101) «Esto se refiere sobre todo a las responsabilidades penales por actos estrictamente tipificados, en los que interviene voluntad dolosa o negligente y con cuya realización queda lesionado un bien individual o colectivo suficientemente delimitado. E igualmente queda claro el carácter jurídico de la responsabilidad satisfactiva –civil– en que un gobernante incurre intencionadamente o

por imprudencia y ocasiona algún menoscabo a la Hacienda pública o al patrimonio de los particulares». A veces en la responsabilidad jurídica también se llega a valorar la habilidad y prudencia de los gobernantes, su corrección en el modo de aplicar las leyes al ejercer los poderes discrecionales y su mayor o menor grado de diligencia y acierto en el estudio y tratamiento de ciertos problemas públicos, aunque este es realmente el campo propio de la responsabilidad política en sentido estricto.

La responsabilidad puramente política, según Zafra (1978:102), se puede perfilar en términos materiales; así, toda falta por la que se exija responsabilidad puede referirse:

- 1) A la capacidad gerencial del gobernante. Esto es, a sus cualidades personales, como pueden ser las intelectuales y, en concreto, su capacidad de liderazgo.
- 2) A su entendimiento de los fines del Estado y del interés colectivo. Esto es, a la naturaleza de las políticas que desarrolla y aplica.
- 3) A su interpretación y aprovechamiento de los poderes que le están legalmente asignados. En caso de abuso de poder, desprecio de las leyes o corrupción entra en juego la responsabilidad jurídica; sin embargo, la responsabilidad política pura se puede excitar porque los agentes públicos se pueden exceder en el uso de delegaciones legislativas o por recurrir «sin las debidas condiciones de fondo o de procedimiento al expediente de las ordenanzas de necesidad», incluso llegando a limitar algunas libertades públicas.
- 4) A la determinación de prioridades que realiza entre los asuntos públicos que caen dentro de su campo material de competencia. Aquí cabe una responsabilidad jurisdiccional de tipo constitucional si un gobierno no atiende a su «deberes constitucionales», aunque siempre podría justificar su actuación o falta de ella en la «razón de Estado» y, en todo caso, siempre sería valorada en términos políticos en el parlamento.
- 5) El grado de provisión de consecuencias con que adopta las decisiones que le incumben.

La vinculación entre la responsabilidad política y jurídica es clásica en la ciencia política y el derecho constitucional; actualmente ha recobrado importancia porque se valora como una pieza clave para el desarrollo y la consolidación de las nuevas democracias. En el tiempo presente se reconoce que la falta de *accountability* es un factor diferenciador entre las viejas y las nuevas democracias surgidas después de 1978, con «la tercera ola» (Mainwaring, 2003:24). Esto es lo que ha llevado a construir una nueva teoría de la responsabilidad política que ha dado más complejidad y sofisticación a la teoría general que tomó cuerpo en la década de 1980 según parámetros legal-formales.

La teoría clásica de la responsabilidad política estaba centrada en la explicación formal del sistema parlamentario de gobierno. Se basaba fundamentalmente en una definición jurídica de la democracia parlamentaria (Rescigno, 1967; Zafra, 1978). Por ejemplo, Montero y García Morillo (1984: 33-35), distinguían entre control parlamentario en sentido estricto y responsabilidad política. Ambas eran consideradas fundamentalmente como «garantías jurídicas», o sea como «instrumentos de tutela asignados a un órgano al objeto de asegurar la conservación de la Constitución o la regularidad de las acciones y los actos de otro órgano», y explicaban que la responsabilidad política gubernamental pone en juego la relación fiduciaria establecida entre el ejecutivo y el legislativo en el régimen parlamentario, mientras que el control parlamentario supone la verificación de que la actuación del órgano gubernamental se ha adecuado a la voluntad de la soberanía popular representada en el Parlamento.

Sin ser erróneo el planteamiento formal clásico, sin embargo, está muy lejos de permitir explicar los déficits de las nuevas democracias. Es decir, como muy bien ha expuesto Macridis (1981), el planteamiento formal clásico resulta claramente insuficiente para dar cuenta de las fuerzas que dan forma a las prescripciones legales, y no permite elaborar un marco general de referencia en el que puedan caber hipótesis amplias sobre la evolución y funcionamiento de las instituciones.

El planteamiento actual de la responsabilidad política está orientado por el análisis del proceso de decisión, por la valoración de la eficacia decisional, por la consideración de la calidad de la democracia según

indicadores precisos, por la vigencia efectiva del imperio de la ley, en fin, por el objetivo de identificar y combatir las causas de la corrupción política. En suma, se trata de entender de manera empírica el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Como veremos mas abajo el planteamiento actual de la responsabilidad política está fuertemente anclado, aunque no de manera completa, en una concepción de la democracia como un doble proceso, por un lado, de delegación del poder por los ciudadanos y , por otro, de responsabilidad y obligación de rendir cuentas de los gobernantes. La teoría de la delegación y responsabilidad o teoría de la agencia obtiene sus premisas del enfoque racionalista de la ciencia política.

B) *La sanción como fundamento material de la responsabilidad política o accountability*

Los fundamentos de la *accountability* son diversos. Estos se pueden identificar de una manera formal y material. Por ejemplo, en la perspectiva formal O'Donnell (2003) explica los fundamentos de la *accountability* recurriendo a un triple análisis al entender que la complejidad de la democracia se debe a que es una síntesis histórica de ellos. Por un lado está el fundamento liberal que descansa en la idea de que hay derechos de la persona que ningún poder, incluido el Estado, puede violar. Por otro lado está el fundamento republicano que descansa (1) en la identificación y defensa del interés público como el objeto natural de la acción política, y (2) en que quienes ocupan los cargos públicos han de actuar con sujeción a la ley. En tercer lugar O'Donnell destaca el fundamento genuinamente democrático de la participación de los ciudadanos en la vida política, con la posibilidad añadida de poder ser elegidos para ocupar los cargos públicos. Los tres fundamentos convergen bajo el principio del imperio de la ley en el Estado de derecho, que es la base sobre la que queda construida la democracia y la responsabilidad de los gobernantes. El Estado de derecho democrático se apoya en que el sistema legal protege los derechos políticos de los ciudadanos y los procedimientos democráticos, asegura las libertades civiles y refuerza la autoridad de los agentes e instituciones publicas para reclamar responsabilidad a los actores, y de esta manera asegura la legalidad y el adecuado comportamiento de los agentes públicos.

El fundamento material de la responsabilidad se encuentra en la posibilidad de sancionar un comportamiento inadecuado. Esto presupone que el concepto de responsabilidad ha de incluir no solo la idea de un comportamiento ajustado a lo que se espera de la actuación de un agente público, sino también la posibilidad de sancionar la conducta del agente cuando se desvía de su obligación. Es una opinión bastante generalizada que la relación de responsabilidad implica necesariamente que el agente que exige responsabilidad pueda sancionar al trasgresor. Como señala Kenney, (2003:3) «si no existe sanción nos encontramos con una forma disminuida, reducida, es decir, incompleta de responsabilidad». La responsabilidad implica, pues, que en todo caso tiene que existir capacidad de penalización en el agente fiscalizador. Que alguien es responsable ante otro significa que este tiene capacidad sancionadora en determinadas circunstancias sobre el fiscalizado. Por ello, para entender correctamente la responsabilidad, es necesario entender adecuadamente como funciona el mecanismo sancionador.

Formas incompletas de exigencia de responsabilidad han sido la «Comisión de la verdad» en Chile, en que la fiscalización se ha limitado a describir lo que ocurrió a las víctimas del régimen de Pinochet sin identificar ni penalizar a los responsables. Tampoco ha habido una exigencia completa de responsabilidad en Sudáfrica respecto de los violadores de derechos humanos, los cuales fueron identificados y sus actos se hicieron públicos, pero no fueron sancionados por los actos que confesaron haber cometido. Como expone Kenney (2003:64) la sanción por responsabilidad tiene que suponer básicamente aplicar penalizaciones de acuerdo con las leyes civiles y penales además de la remoción en los cargos. La publicidad por sí misma puede contribuir a la exigencia de responsabilidad, pero la exigencia de responsabilidad requiere una penalización que vaya más allá de dar publicidad a una actuación reprobable, o sea, que vaya más allá de lo que Smulovitz y Peruzzotti (2003:310) llaman «sanción simbólica». Como señalan Moreno, Crisp y Shugart (2003:81), solo cuando es sancionable un actor, este es de verdad responsable o, dicho en otros términos, a un agente se le ha exigido en verdad responsabilidad cuando ha sido sancionado.

Ahora bien, no todo procedimiento de exigencia de responsabilidad implica que necesariamente conlleve la existencia de sanción, como

muy bien se puede ver en la rendición de cuentas parlamentaria. Lo cierto es que la responsabilidad no puede existir sin un poder sancionador que la haga efectiva, pero la fiscalización no requiere necesariamente un poder directo sancionador. Esto quiere decir que quien fiscaliza no tiene que tener necesariamente un poder sancionador. Más concretamente, la agencias de fiscalización pueden muy bien referir comportamientos erróneos o ilegales ante otros actores que imponen las sanciones. Tal poder sancionador indirecto es suficiente para caracterizar una relación de responsabilidad. Un buen ejemplo es la institución del *Ombudsman*, o Defensor del Pueblo, que está encargado de supervisar la actividad de la administración en defensa de los derechos fundamentales. El *Ombudsman* puede investigar la actuación de los poderes públicos tanto para evaluar una inadecuada protección de los derechos fundamentales como para valorar una inadecuada actuación referida a una política concreta. Aunque no tiene facultades sancionadoras, el *Ombudsman* puede excitar la exigencia de responsabilidad de los agentes públicos. En la mayor parte de los países el *Ombudsman* no solo investiga abusos de los agentes públicos sino también propone que se tomen medidas para enderezar la acción pública y que se reparen los errores.

En este sentido Montero y García Morillo (1984:26) diferencian dos momentos en la actividad fiscalizadora en la democracia parlamentaria. Uno es el del control, que supone determinar si la actividad controlada se adecua o no a los cánones con arreglo a los cuales debería desenvolverse, y otra es la de la aprobación en su caso de una medida sancionadora. En opinión de estos autores el control parlamentario se limita al primer momento, pues no todos los medios de control implican que el controlante sancione al controlado. El segundo momento es el que definen como «la exigencia de responsabilidad política». Zafra (1978:108) por su parte distingue entre responsabilidad incoada y responsabilidad exigida. La primera consiste en que el gobernante tiene que realizar uno de estos cometidos:

- a) explicar las razones de sus actos
- b) rendir cuentas del fruto de sus medidas y del uso que ha hecho de los medios y recursos aplicados para llevarlas a efecto,
- c) tolerar las investigaciones que el órgano de fiscalización haya ordenado para fundar la labor de enjuiciamiento.

La segunda fase o momento de la responsabilidad, esto es, la «responsabilidad exigida», es la sanción política.

Se puede decir que hay diferente tipo de responsabilidad cuando un agente fiscalizador tiene o no poder sancionador directo. Pero esta diferencia no es muy relevante siempre que el agente fiscalizador pueda llevar los casos de conducta sancionable ante la autoridad judicial, o ante otro agente que pueda aplicar sanciones. Por lo mismo se puede decir también que muchos agentes sancionadores no tienen gran capacidad de fiscalización. En las interrelaciones de los agentes públicos, o sea, en el ámbito intraestatal, se puede decir siguiendo a O'Donnell (2003:50) que existe una «red» para el ejercicio de la fiscalización y la imposición de sanciones en los sistemas democráticos. El concepto de red excluye la idea de jerarquía interorgánica en la fiscalización, y pone en evidencia que ningún agente público queda al margen de la responsabilidad por sus actos y, en su caso, de la correspondiente sanción, es decir, nadie es irresponsable, por lo menos en términos de legalidad de su actuación.

La actividad sancionadora tiene que ver con el tipo de responsabilidad en juego y entonces aparece la cuestión de la sanción política. Como apunta Zafra (1978:109), la sanción política supone «la formación de un juicio valorativo adverso sobre el gobernante fiscalizado». Cuando la responsabilidad es entre agentes estatales, por tanto interorgánica, cabe la responsabilidad legal, que muy bien puede ser indirecta. Las sanciones civiles y penales corresponden a los órganos judiciales, pero la remoción del cargo de los agentes fiscalizados corresponde, además de a los órganos judiciales por motivos legales, a otros agentes públicos, en su caso políticos, que activan una responsabilidad puramente política y, por tanto, implica una sanción de naturaleza exclusivamente política. La remoción del cargo como sanción política puede ser interorgánica, por ejemplo mediante una moción de censura, pero también intraorgánica, cuando un actor remueve del cargo a uno de sus agentes, por ejemplo, cuando un Presidente de Gobierno cesa a un ministro. En realidad la responsabilidad política puede ser una simple admonición o censura, aunque también lo es la remoción del gobernante. Señala Zafra (1978:110) que no hay que minusvalorar los casos en que la sanción es meramente admonitoria, porque va dirigida a provocar una rectificación de la actuación.

Como venimos señalando, en las relaciones entre los agentes públicos no solo opera la responsabilidad basada en la legalidad de su actuación, sino también la puramente política, aunque a veces es difícil desvincular la una de la otra en determinadas actuaciones u omisiones de los agentes públicos. En todo caso la imposición de una sanción legal por una actuación que no es ilegal, es en sí un acto ilegal. La cuestión de la naturaleza de la responsabilidad política es especialmente relevante en el caso de democracias presidenciales en las que no existe moción de censura, y el ejecutivo no puede disolver el Congreso. En este tipo de régimen hay completa independencia entre las distintas ramas del gobierno, y los cargos públicos de cada una de ellas no pueden ser removidos por los de las otras ramas por razones políticas; solo cabe remoción del cargo en el ámbito intraorgánico. El sistema del *impeachment* requiere un procedimiento judicial. La remoción del cargo por razones políticas como un tipo de sanción interorgánica solo es posible en la democracia parlamentaria y no en la presidencial; por esta razón la remoción de los cargos por vía de elecciones, lo que muy bien pudiéramos denominar la «sanción electoral», es el último reducto de la exigencia de responsabilidad política y, en su caso, de la sanción política en la democracia. Esto es así en el régimen parlamentario, pero cobra especial relevancia en el presidencial. En este incluso se dan supuestos de revocación popular, como por ejemplo ocurre en el Estado de California, que es una remoción directa del gobernante.

3. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA SEGÚN LA TEORÍA DE LA AGENCIA

La «teoría de la agencia» ha dado gran profundidad analítica, consistencia y versatilidad al análisis de la responsabilidad política (Moreno Crisp y Shugart, 2003:82). Aunque hay que precisar que en general se considera que es una teoría que restringe los supuestos de responsabilidad política a los casos en que el actor principal puede destituir a su agente o decidir sobre su renovación en el cargo que ocupa, que es una situación distinta a aquella en la que el principal no tiene tales posibilidades. Según la teoría de la agencia solo cuando el actor principal tiene poder sobre su agente es cuando hay responsabilidad política.

Por otra parte esta teoría tiende a restringir la responsabilidad política a la existencia de una relación directa principal-agente y, por ello,

puede dejar fuera del análisis de la responsabilidad política ciertos casos en que, exista o no dicha relación, el agente público tiene que responder por sus acciones ante algún actor y, en caso de comportamiento incorrecto, pueda ser sancionado (Mainwaring, 2003:15). Parece por ello que la responsabilidad política en muchos supuestos va mas allá de la relación directa principal-agente. Por ejemplo Kenney (2003:57) alude al caso del *impeachment* en el régimen presidencial. En este caso hay responsabilidad del Presidente ante el Congreso pero, sin embargo, este no es agente del Congreso sino que ambos son agentes del electorado; lo mismo ocurre con el Ombudsman, que no es el principal de los actores a los que supervisa. Por tanto, se puede decir que es solo la responsabilidad política directa la que determina en sustancia el proceso de la agencia. En los casos señalados hay responsabilidad indirecta, como es la que se da ante el poder judicial, que está investido por el pueblo para el control de los cargos públicos. Lo mismo que se dice del control del poder judicial se puede decir del *impeachment*, esto es, que el Congreso tiene capacidad de control sobre el Presidente porque está investido constitucionalmente para actuar en nombre del pueblo soberano, es decir, de los ciudadanos en cuanto que agentes principales.

A) *Supuestos generales de la «Teoría de la agencia»*

La teoría de la «agencia» o «de la delegación» trata de explicitar los principios racionales de la relación que se establece entre un sujeto (actor) –«principal»– (individual o colectivo) y su «agente», es decir, quien actúa por delegación del «principal». Es un esquema perfectamente aplicable a la democracia, donde se da una delegación entre los votantes y los cargos públicos, que implica una relación de responsabilidad inversa.

El esquema del «proceso de la agencia» se observa frecuentemente en todo tipo de relaciones sociales, ya que en muchos casos se requiere de un agente, esto es, de alguien que medie, por la razón de que dispone de información o preparación adecuada; buenos ejemplos de ello son los abogados, agentes financieros, etc. El proceso de decisión en las democracias actuales se basa en una cadena de delegación que va desde los votantes hasta los funcionarios que son los que ponen en práctica e

implementan las políticas públicas. Esta cadena es consecuencia de la lógica de que aquellos autorizados para tomar las decisiones políticas designan a otros de manera condicional para que actúen en su nombre.

El principio de delegación justifica en la democracia de masas el hecho de la representación, ya que la democracia directa no resulta práctica porque los ciudadanos no disponen de tiempo, ni habilidad, ni suficientes conocimientos para tomar decisiones. Como señala Strom (2003:57), la explicación de la delegación voluntaria de poder, o, en otros términos, el principio representativo, se debe a que los ciudadanos enfrentan tres tipos de problemas en la democracia: de capacidad, de competencia y de acción colectiva. El problema de la capacidad se refiere al hecho de que los ciudadanos en conjunto no son capaces siempre de tomar las decisiones necesarias, principalmente por razones de tiempo y por los elevados costes que supone alcanzar un acuerdo e implementar y ejecutar las decisiones. El problema de la competencia se refiere a que no siempre se tienen los conocimientos y destrezas necesarios para tomar decisiones. Finalmente, en relación con la acción colectiva cabe señalar que la delegación facilita la agregación de preferencias individuales, evita los comportamientos antisociales y facilita la coordinación de la acción colectiva.

La cadena de delegación en la democracia parlamentaria, según explica Strom (2000:267), tiene cuatro eslabones:

1. De los votantes a los representantes elegidos
2. De los legisladores a la rama ejecutiva, específicamente al jefe de Gobierno o primer ministro
3. Del jefe de Gobierno o primer ministro hacia los jefes de los departamentos ministeriales (ministros)
4. De los jefes de departamento o ministros a los funcionarios

Las cadenas de delegación se corresponden con una serie de relaciones de agencia. Así el parlamento es el agente del electorado pero al mismo tiempo es el actor principal del Gobierno. El Presidente de Gobierno es un agente de la mayoría parlamentaria y el actor principal de los ministros de su Gobierno, mientras que estos últimos son agentes

del Gobierno pero actores principales respecto de los altos cargos y funcionarios de sus departamentos.

Pero lo más interesante del análisis de la agencia es que aporta la idea de que la cadena de delegación se reproduce en sentido inverso, como en un espejo, por otra cadena de responsabilidad. Su lógica es la de garantizar que la delegación sirve a los intereses de los delegantes. Concretamente en la relación establecida a través de la agencia, el derecho a tomar decisiones está asignado por el actor principal al agente, pero esta asignación está condicionada. Es decir, depende de que el agente actúe según los intereses del principal y en esto radica el fundamento de la responsabilidad en que incurre el agente por la delegación del principal. En otras palabras, hay una delegación de autoridad condicionada al agente por otra autoridad o actor principal. En este sentido la responsabilidad significa que el actor principal tiene el derecho de retirar la autoridad delegada al agente. Esto supone habitualmente destituir al agente, aunque en el ámbito político hay otras formas de exigir responsabilidad, como es rechazar una nueva reelección del agente que tiene una fecha fija para acabar su mandato, o bien degradar y reducir su autoridad aunque se mantenga en el cargo como agente. (Moreno, Crisp y Shugart, 2003:83). Es un hecho que los ciudadanos en cuanto que actores principales solo pueden exigir responsabilidad a sus representantes en periodos electorales.

La lógica de la agencia se basa en que la cadena de responsabilidad supone que los agentes delegantes tienen medios para conseguir que sus agentes sean honestos en su actuación. Un agente es responsable ante el principal si (1) está obligado a actuar en representación de este último y (2) si el principal tiene poder para premiar o penalizar al agente por los resultados de su actuación. Por tanto, el concepto de responsabilidad en la teoría de la agencia se fundamenta en la idea de control, es decir, en el proceso de control. Que un agente es responsable ante un actor principal quiere decir que el principal puede ejercer el control sobre el agente, o sea, puede condicionar la conducta del agente (Lupia, 2003:35). Si se toma el punto de vista del «control de la agenda», esto es, el aspecto relativo a cómo es la toma de decisiones, la delegación supone de hecho que «el agente propone y el actor principal dispone», o dicho de otra forma, los agentes tienen el control de la agenda mientras

que los actores principales tienen el poder de veto (Strom, 2003:71). Por tanto, se puede decir que los sistemas democráticos se basan en que existen mecanismos institucionales que permiten a los actores «principales» delegar y hacer a los actores «agentes» responsables *ex post*. En última instancia, lo que hace que las democracias sean tales es que contienen los mecanismos mediante los cuales el pueblo, que es el último actor «principal» en la sociedad democrática, puede seleccionar y controlar a sus representantes.

La responsabilidad política en la teoría de la agencia supone que solo el actor principal tiene la capacidad de exigir responsabilidad al agente, es decir, solo su «principal» puede retirar la delegación de poder al «agente». Se puede deducir de aquí que cuando las instituciones son formalmente independientes unas de otras, como ocurre con las ramas de gobierno en el sistema presidencial, no son responsables unas respecto de las otras. Ahora bien, hay quien, como Kenney (2003) y O'Donnell (2003), defiende que en no todos los casos de responsabilidad entre el actor agente y su principal tiene que darse la posibilidad de que este pueda imponer la sanción de la destitución del agente, y Moreno, Crisp y Shugart (2003:84) mantienen que en la democracia presidencial, aunque el Presidente no deriva su autoridad del Congreso y por tanto no es un agente del Congreso en sentido estricto, sí hay relación de agencia entre ambos. Por ejemplo, el Congreso puede delegar vía estatutaria (legislativa) competencias en al Presidente, como es el caso de las competencias en comercio exterior. Si el Congreso observa que el Presidente no actúa de acuerdo al mandato dado, puede retirarle tales competencias. Evidentemente no puede destituirle, pero el Congreso sí puede reducir su autoridad. Por tanto, desde esta perspectiva en la práctica se establece una relación jerárquica entre ambos cuando se da una delegación de competencia, estando el Congreso en situación de superioridad.

Desde el punto de vista de la teoría de la agencia lo que en realidad caracteriza a un sistema democrático es que los ciudadanos pueden discernir lo que sea un gobierno representativo y pueden sancionarle adecuadamente, esto es, exigirle responsabilidad. La responsabilidad política implica que por un trato directo los actores principales pueden reclamar a los agentes información e imponerles sanciones. Las formas principales de sanción son, según Strom (2003:63):

- 1) bloquear o enmendar las decisiones tomadas por el agente (poder de veto)
- 2) desautorizar al agente, removiéndolo de su puesto o reduciendo y limitando su autoridad
- 3) imponer penalizaciones económicas o de otro tipo.

Lógicamente la responsabilidad varía si tenemos en cuenta el grado que alcanza el derecho del actor principal a obtener información y su capacidad de sancionar y si tenemos en cuenta, además, la exclusividad de su jurisdicción respecto del agente. Así, solo en los modelos de organización política en que por cada agente hay un actor principal, la responsabilidad tiene una estructura jerárquica.

La responsabilidad política se refiere a los derechos de control y de sanción que se reserva el actor principal una vez que se ha establecido la relación «contractual» con el agente. Los medios de control son múltiples. Los votantes tienen el control por medio de las elecciones; para ejercitar el control los ciudadanos disponen de la oposición parlamentaria y los medios de comunicación que sirven de «alarmas» para llamar la atención sobre los errores cometidos por el gobierno. El parlamento dispone de la moción de censura y de otros instrumentos, como las preguntas parlamentarias o la investigación en las comisiones legislativas. Por lo demás, los funcionarios están obligados ante los altos cargos de la administración, o sea, son responsables, por causa de las normas ministeriales.

B) *Condiciones particulares de la delegación y la responsabilidad*

El proceso de la agencia presenta variaciones cuando consideramos las condiciones particulares en que se desenvuelva. Entonces salen a relucir las distintas formas de democracia, los problemas y soluciones que se han buscado para articular el proceso de la agencia y los aspectos más críticos de la delegación democrática.

Todas las democracias representativas se basan en la existencia de delegación de poder y responsabilidad política por el ejercicio de ese

poder. La idea de la soberanía popular en la democracia se traduce en que los ciudadanos ordinarios son el último actor «principal»; sin embargo, hay diferentes modelos constitucionales que llevan a distintos regímenes de delegación. Concretamente, la democracia parlamentaria se apoya en la «primacía del parlamento», lo que significa, según el lenguaje de la teoría de la agencia, que el parlamento es el actor «principal», el dueño de la autoridad original, mientras que el presidente de Gobierno y el Gobierno son el «agente» del parlamento. En la democracia parlamentaria hay una sola cadena de delegación que va de los votantes a los funcionarios. En cambio esto no es así en la democracia presidencial, como veremos más abajo.

Por otro lado, tanto los actores «principales» como los agentes pueden ser individuales o colectivos. En el caso de que sean colectivos las relaciones de delegación y responsabilidad adquieren complejidad. Un buen ejemplo de ello es el caso en que los ciudadanos (votantes) actúan como actor «principal», entonces aparecen grandes problemas de coordinación y, en sociedades que alcanzan una gran escala, estos no pueden comportarse de una forma muy activa en la selección y supervisión de los agentes, por lo que tienen que utilizar mecanismos simplificadores para agregar sus preferencias (sus intereses). Esto explica el voto en elecciones periódicas (es decir, el sistema representativo) o la necesidad de los partidos políticos. Incluso los actores principales de carácter colectivo que no son muy grandes tienen problemas en este sentido. Por ejemplo, cuando los parlamentos actúan como actores principales en el caso de que no haya mayorías bien determinadas. En este supuesto, aunque los parlamentarios son capaces de tener una participación activa y encontrar vías institucionales para superar los problemas para construir mayorías y tomar acuerdos en determinadas situaciones (como el voto circular, o la dictadura de la minoría), sin embargo, en otras pueden tener dificultades para la acción colectiva que perjudican su capacidad para controlar a los agentes. Así ocurre cuando se forman mayorías negativas en la democracia parlamentaria, capaces de derribar un Gobierno pero incapaces de apoyar otro de nueva factura. Para atajar este problema se ideó la moción de censura constructiva.

Otra cuestión es que, como acabamos de señalar, uno de los problemas del proceso de delegación es coordinar la acción del conjunto

de los votantes, lo que lleva a una valoración crítica del papel que los ciudadanos tienen en la democracia en cuanto que actor principal. Porque su actividad está constreñida al hecho de votar, siendo este el único medio de los ciudadanos para controlar a sus agentes. Es una evidencia que con el voto los ciudadanos solamente pueden sancionar, no pueden dar instrucciones o mandatos a sus representantes, que sería lo idóneo considerando que hacen una delegación de poder. Aunque tal y como señala la teoría económica de la democracia (A. Downs, 1957) también es cierto que con el voto no sólo se eligen gobernantes sino que se pueden apoyar o rechazar programas de gobierno.

Otro de los aspectos en que se presenta un problema de la configuración precisa de la delegación se refiere a la cuestión de la naturaleza del mandato representativo. Las constituciones actuales suelen recoger el principio del mandato representativo, que establece que los parlamentarios una vez elegidos son representantes del conjunto de los ciudadanos y no de una parte de ellos, esto es, no son representantes exclusivos de los que los han elegido ni de los votantes de su circunscripción electoral. Aunque en la práctica este principio es poco operativo como lo demuestra el hecho de la fuerte disciplina de partido que hay en algunos países que implica un pseudomandato imperativo partidista (Sánchez de Dios, 1996). Lo cierto es que los parlamentarios se agarran al mandato representativo para fundamentar su carácter de «agente» y para actuar en ocasiones en contra de las preferencias manifestadas por sus votantes. Este mismo problema se plantea en las democracias federales en que en ocasiones el mandato representativo del conjunto de la nación entra en colisión con el mandato de representación territorial, es decir, de una parte de la nación.

C) *Los problemas del proceso de la «agencia»*

La delegación es problemática y los problemas que genera se han identificado desde hace tiempo (Strom, Mueller y Bergman, 2003: 22). Tales problemas derivan del hecho de que la delegación implica una transferencia de poder (Lupia, 2003: 34). En lo que podemos llamar la literatura clásica, R. Michels (1980) identificó que toda organización lleva a la dominación de los elegidos sobre los electores, esto es, de los

delegados sobre los delegantes o de los agentes sobre el actor principal; M. Weber (1991), al denominar «diletantes» a los ministros y «expertos» a los funcionarios también identificó los problemas en el proceso de la delegación, pues los agentes están mejor informados que quienes les controlan. Más recientemente se ha señalado por la nueva izquierda al criticar la democracia actual que la delegación no funciona ya que los políticos y los altos funcionarios son realmente autónomos por lo que los ciudadanos no tienen influencia real en lo que sus representantes políticos hacen.

Desde la perspectiva de la teoría de la agencia los problemas de la delegación y la responsabilidad están claramente delimitados conceptualmente. En principio, si los actores principales están perfectamente informados de la actividad de los agentes y hay coincidencia entre las preferencias de unos y otros, no se presentan problemas de agencia. Sin embargo, la delegación de autoridad tiene el riesgo de que el agente pueda actuar deslealmente y, en lugar de perseguir la consecución de los intereses del actor principal, persigue sus propios intereses; este es el fenómeno característico de la corrupción. Entonces es cuando se generan los problemas de la «agencia». El agente puede actuar, bien sin atender los intereses del actor principal, bien en contra de los intereses del principal. Estos problemas, además, se pueden acentuar porque el agente oculta información y el principal no puede conocer exactamente la voluntad manifiesta del agente, o porque el agente oculta su actividad y el actor principal no pueda conocer sus actos. Los problemas de la agencia derivan de ocultación de información al principal o de ocultamiento de la acción del agente. Consecuentemente, los problemas de la «agencia» o delegación son básicamente dos, ambos presentes en la democracia representativa: los llamados de la «selección adversa» del agente, y el del «riesgo moral». Estos problemas generan «pérdidas de la agencia», es decir, una diferencia entre lo obtenido por la acción resultante de la delegación y lo que se hubiera obtenido en el acaso de que el agente actuara de forma perfecta, esto es, según lo que quiere el actor principal.

La selección adversa o equivocada del agente, deriva de situaciones de información incompleta y se concreta en una mala elección del agente, porque el agente no es un buen agente por falta de información

o conocimientos. Caben dos situaciones en las que se manifiesta la selección adversa del agente. Una es que el agente desea un resultado distinto al del actor principal, bien porque tiene preferencias distintas, bien porque desconoce los recursos (tiempo y esfuerzo) de que dispone para perseguir los intereses del actor principal. La otra es que el agente no puede perseguir los objetivos del actor principal porque sus recursos son insuficientes. El problema de la selección adversa es especialmente importante y resulta difícil lidiar con él en el caso de elecciones cuando hay dos tipos de candidatos, unos que van a actuar en pro del interés público, que es el preferido por los electores, y otros que lo van a hacer en pro de su propio interés privado. Los electores no los distinguen porque no pueden diferenciarlos, pero los candidatos del segundo tipo pueden aparentar que son del primero, ya que saben que los electores prefieren estos candidatos (Lupia, 2003:42).

El problema del «riesgo moral» (*moral hazard*) es un término que viene del ámbito de los seguros y define la situación en que una aseguradora asume el riesgo (moral), esto es, no especificado, de que el asegurado actúe tomando a su vez nuevos riesgos que van mas allá de los previstos en el contrato de seguro. Dentro de la teoría de la agencia el problema del «riesgo moral» se basa en que la delegación da oportunidades al agente de actuar de forma que el principal no quiere, y explica el hecho de que, una vez elegido, el agente puede tener incentivos y oportunidades para actuar de manera distinta a como quiere el actor principal, o incluso en contra de los intereses del actor principal. En este último caso el problema de la agencia es que el agente acepta en principio las condiciones que impone el actor principal porque decide *a priori* no cumplir con las obligaciones de la delegación. Ello determina que el control del agente se convierta en una cuestión sustantiva al establecer la relación de responsabilidad.

Del examen detallado de los desarrollos de ambos problemas se concluye que la principal causa de las «pérdidas de agencia» no es la falta de información, sino el hecho de que el actor principal no pueda «aprender» o conocer lo suficiente sobre el comportamiento del agente para usar el poder que tiene sobre él de una manera efectiva (Lupia, 2003: 44). Es decir, que para enfrentar los problemas de la agencia, el actor principal tiene que conseguir capacidad de control sobre el agente

adquiriendo formación y conociendo bien su comportamiento para establecer rectificaciones. Por tanto la habilidad para combatir las pérdidas de la agencia dependen de la habilidad del actor principal de adquirir la información necesaria sobre la conducta del agente para controlarlo y hacerlo responsable de sus actos.

Para combatir los problemas de la agencia hay identificados cuatro tipo de medidas (Kiewiet y McCubbins, 1991: 27), todas ellas son mecanismos de responsabilidad política. Dos que operan *ex ante* de que el principal realice la delegación, esto es, antes de que el agente actúe, que son: (1) el «diseño del contrato» de delegación y (2) los mecanismos de selección del agente. Ambas van dirigidos a combatir el problema de la selección adversa del agente. Otras dos que operan *ex post* de la delegación de poder que son: (3) los procedimientos de vigilancia y requerimientos de información y (4) los controles de tipo institucional. Ambas van dirigidas a combatir los problemas del «riesgo moral». Como veremos mas abajo, entre los mecanismos de control *ex post* están los procedimientos de rendición de cuentas parlamentaria.

Mediante el diseño del contrato de delegación se establece el marco de intereses comunes entre el agente y el principal; para esto sirven las propuestas programáticas electorales o el programa de gobierno que presenta el candidato a primer ministro en las votaciones de investidura. Más precisamente, se puede decir que, como ocurre en las relaciones ejecutivo-legislativo, no se establece un contrato en sentido estricto sino en sentido amplio (Saalfeld, 2000:357). Los procedimientos de selección tienen que permitir que el actor principal pueda elegir el mejor agente posible. Por ejemplo, en el caso de USA el Senado realiza un control de los nombramientos de los altos cargos por el Presidente. También entra en este apartado la presentación de candidaturas por los partidos, cosa que ayuda a los electores para designar a sus representantes. Los procedimientos de vigilancia y los requerimiento de información están orientados a que el agente comparta la información con el actor principal, como son por ejemplo los informes que se ven obligados a presentar los miembros de los ejecutivos ante el órgano legislativo, o las actividades realizadas por comisiones parlamentarias de investigación y, entre ellas, las comparecencias parlamentarias. Los controles institucionales, por último, se concretan en mecanismos

que condicionan la capacidad decisoria de los agentes, por ejemplo, mediante poder de veto de otros agentes o de un tercero. Un ejemplo de esto último es el derecho de veto legislativo del Presidente en USA. Otros ejemplos son el bicameralismo simétrico, o la intervención de tribunales constitucionales. Este último aspecto se refiere, por tanto, a los mecanismos que operan en el balance y control mutuo entre los poderes del Estado.

Con los mecanismos *ex post* el actor principal tiene tres vías de adquirir información: una es la supervisión directa del agente, otra es la de escuchar lo que el agente dice sobre su actuación y, finalmente, la de atender el testimonio de un tercero sobre las acciones del agente. Este último supuesto es el que opera en las comparecencias parlamentarias cuando se invita a los sujetos afectados por las decisiones políticas, como son los grupos de interés, a dar su punto de vista y a evaluar las políticas. Estos son mecanismos institucionales que tienen gran impacto sobre quienes dan la información (Lupia, 2003:49). Los mecanismos de control *ex post* son de elevado coste en cuanto a su realización, por eso no son aplicables en determinados niveles de la cadena de responsabilidad como son los procesos electorales generales.

Con los mecanismos *ex ante* el actor principal intenta conocer de antemano los atributos, intenciones y capacidad del agente. Así se evitan pérdidas de la agencia, pero no siempre funcionan bien estos mecanismos. Con los mecanismo *ex post* los actores principales tratan de conocer generalmente por terceros cual es el comportamiento real del agente y diferenciar claramente las acciones del agente en beneficio del principal. Los mecanismos institucionales de este tipo permiten también clarificar cuáles de los informes del agente son ciertos y cuáles falsos.

D) *El proceso de «la agencia» en la democracia parlamentaria y en la presidencial*

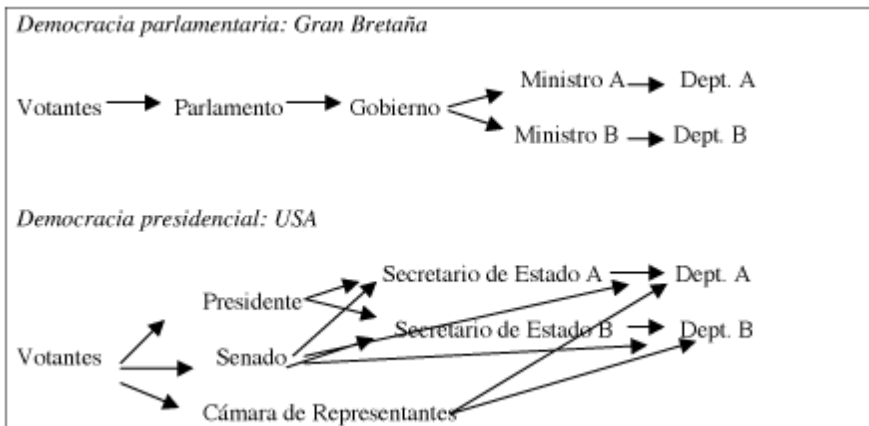
Si consideramos la forma en que se producen las relaciones de delegación de poder y la práctica de la responsabilidad entre los ciudadanos y los gobernantes en la democracia parlamentaria y presidencial de

acuerdo con la teoría de la agencia, podemos sacar distintas conclusiones. En primer lugar, observamos que en la democracia parlamentaria se forma una cadena lineal, una cadena simple, tanto en el sentido de la delegación del poder como en el inverso de la responsabilidad. Los ciudadanos delegan inicialmente en el órgano representativo, el parlamento, y este lo hace a su vez en el gobierno o ejecutivo, el cual delega en los ministros y estos en los altos cargos. La cadena de responsabilidad es similar pero, lógicamente, tiene un sentido inverso. En el régimen parlamentario, por tanto, la estructura de delegación y responsabilidad es una cadena simple con muchas conexiones y en cada paso un actor delega en otro que se convierte en su agente. La responsabilidad que se genera en sentido inverso es también simple. Esta simplicidad queda reforzada, además, porque la democracia parlamentaria funciona con partidos disciplinados. Los rasgos característicos del proceso de la agencia en la democracia parlamentaria son la singularidad y la delegación indirecta (Strom, 2003:66), es decir, que cada actor principal tiene un solo agente y que la agencia entre los ciudadanos y los gobernantes esta completamente mediada por el parlamento.

En la democracia presidencial la relaciones de delegación son distintas. Tomando como ejemplo el caso de USA observamos que los ciudadanos-votantes delegan en varios actores-agentes. Por un lado eligen un Presidente, a quien le corresponde el poder ejecutivo; por otro eligen una Cámara de Representantes por sufragio universal y, por otro, eligen un Senado en cuanto que cámara territorial. El Presidente delega en los Secretarios (de Estado), los cuales delegan a su vez en los altos cargos. Ahora bien, los Secretarios (de Estado) están sometidos a control directo del Senado, pues su nombramiento requiere de la «confirmación senatorial», y esto determina que se realice un exhaustivo examen de su currículum. Los altos cargos también están sometidos al control parlamentario de la Cámara de Representantes así como del Senado, para lo que se realizan constantemente comparecencias o «*hearings*» en las comités parlamentarios. Hay que destacar además que los partidos políticos de USA no son estructuras centralizadas sometidas a disciplina de partido; los candidatos en las elecciones suelen ser elegidos en elecciones primarias que en muchos casos son abiertas a todos los ciudadanos, y tanto los diputados de la Cámara del Representantes como los senadores tienen un amplio margen de

autonomía respecto de sus partidos en las votaciones parlamentarias. En definitiva, el régimen presidencial americano se caracteriza porque la cadena de delegación es compleja y los ciudadanos delegan en varios agentes que compiten entre sí. La relación de responsabilidad de los agentes respecto de los actores delegantes también es compleja. Se puede decir, por tanto, que en este tipo de régimen se da un nivel mayor de responsabilidad, ya que todos los agentes son directamente responsables, y hay mayores flujos de información desde el agente hacia el actor delegante, los ciudadanos, a diferencia del régimen parlamentario donde la selección del agente es más perfecta y tiene menor coste la toma de decisiones. Sin embargo se puede decir también que en el régimen parlamentario la eficacia en la actuación de los agentes es mayor, pues no están obligados a generar un constante flujo de información, y por ello un esfuerzo adicional, como respuesta a su debida responsabilidad. En particular esta eficacia se hace mas clara en el ámbito de la gestión administrativa. La razón de la mayor eficiencia es que los actores principales ponen más empeño en controlar a sus agentes (Strom, 2000:276).

EL PROCESO DE «LA AGENCIA» EN LA DEMOCRACIA



Fuente: Strom, 2000:269

Como venimos señalado, al comparar la democracia parlamentaria con la presidencial se observa que en la primera la delegación y la

responsabilidad operan de una manera más indirecta, por lo que el reto en ella es asegurar que en cada uno de los pasos de la cadena de delegación se dé una representación adecuada y eficaz. Además, en la democracia parlamentaria no hay competitividad entre agentes, porque solo hay una cadena simple que va desde los votantes al ejecutivo. También cabe apuntar que en la democracia parlamentaria el control institucional entre los agentes tiene menos importancia que en la presidencial, particularmente el veto legislativo, aunque la presidencial carece del mecanismo de la disolución del legislativo a manos del ejecutivo, que sí tiene la parlamentaria. Sin embargo, y como contrapartida, la democracia parlamentaria descansa de manera muy importante en mecanismos de selección del agente, principalmente por el papel tan relevante que tienen los partidos en el sistema y por el hecho de que generalmente los miembros del Gobierno son miembros del parlamento y en el caso de que no lo puedan ser, como ocurre en Francia, su carrera política se ha de desarrollar previamente en sede parlamentaria. Es decir, que la democracia parlamentaria está mejor equipada que la presidencial para tratar con los problemas de la «selección adversa» del agente. Por otra parte la actividad de rendición de cuentas parlamentaria tiende a ser cada vez más relevante en las democracias parlamentarias, con mecanismos diversos que permiten recabar información y hacer la vigilancia del ejecutivo. En la democracia parlamentaria además del control del ejecutivo en las comisiones parlamentarias (que es el medio típico de la democracia presidencial) operan las preguntas parlamentarias (*question time*), las interpelaciones, las comisiones de investigación, etc. Existe el procedimiento sancionador de la moción de censura, que culmina el sistema de responsabilidad política del agente-ejecutivo ante el actor principal-legislativo. En realidad la moción de censura no es de uso frecuente, salvo en Francia, y es un recurso de última instancia que tiene un gran valor simbólico y publicitario (Sánchez de Dios, 1992).

La simplicidad de la cadena de delegación en la democracia parlamentaria es un incentivo para que los actores principales controlen a los agentes y para la eficacia de la actividad de los actores-agente. (Strom, 2000:276). Pero hay que destacar que tal simplicidad también es un factor que aumenta los peligros de que pueda producirse un pérdida de responsabilidad de los agentes, de acuerdo con la idea de que «la cadena de delegación es tan fuerte como lo sea su eslabón mas débil». Es decir,

si en un punto determinado de la delegación se debilita la responsabilidad, ello afecta a todo el sistema. Si, por ejemplo, los miembros de un Gobierno no son unos auténticos delegados o representantes (agentes) de los electores (ya que son nombrados y no elegidos), el hecho de que los funcionarios sean muy «responsables» ante ellos puede convertirse en un grave problema, porque los funcionarios van a actuar finalmente al servicio de intereses privados más que al servicio del interés general. Esto es más difícil que suceda donde hay más competitividad entre los agentes, como ocurre en la democracia presidencial.

La delegación en la democracia parlamentaria tiene la ventaja de que favorece la eficiencia de la acción política en la medida en que los actores enfrentan pocos controles externos institucionales y el número de *veto players*, es decir actores con poder de veto (Tsebelis, 1995), es limitado (Strom, 2003: 93). Como cada agente depende únicamente de un principal, no tiene que enfrentar demandas contrapuestas y, además, está sometido a una vigilancia estrecha, pues este es al único a quien vigila el actor principal. Como resultado de todo ello se incrementa la capacidad de tomar decisiones y la eficiencia administrativa, o sea la eficacia decisional, en el sistema.

Por otro lado la democracia parlamentaria presenta mayores problemas de pérdida de la agencia que la presidencial, concretamente la falta de transparencia. Esto es lógica consecuencia de que la cadena de delegación es larga e indirecta, además de que no hay competencia entre los actores (Strom, 2003: 93). En este sentido, como los partidos políticos son intermediarios en el proceso de delegación, filtran la información y quitan transparencia al proceso de la agencia, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. El resultado es que, al ser menos transparente la acción política, aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. Una manifestación de la incertidumbre entre los votantes como actor principal es la elevada volatilidad electoral.

En consecuencia la democracia parlamentaria presenta ventajas y desventajas en relación a la presidencial. Las ventajas son el tener bajos costes de toma de decisiones, el que hay más eficacia en la acción de los agentes administrativos y el que la selección de actores principales

está muy desarrollada. En cambio son desventajas de la democracia parlamentaria el que reduce las posibilidades informativas de los actores-principales, en particular de los votantes, y el hecho de que tiene una política menos transparente que la democracia presidencial. Puestas en una balanza ventajas y desventajas parece que, en la práctica, la ventaja que hay en la democracia parlamentaria de que la selección del agente sea tan perfecta o completa, se diluye por el hecho de que el retorno de información entre el actor-agente y el actor principal es reducido e induce a la falta de comprensión del comportamiento de los actores agentes. Las pérdidas de agencia debidas a que no se pueda conocer bien el comportamiento del agente tienen como resultado un comportamiento incierto de los actores principales que, por ejemplo, tiende a incrementar la volatilidad electoral. Una expresión de este hecho es la tendencia a la desaparición del voto de clase. Otro resultado es que actualmente los mecanismo de control *ex post* tienden a reforzarse en la democracia parlamentaria, en concreto el control vía comités parlamentarios, que es un control especializado de los agentes, y el control en vía judicial, particularmente de la jurisdicción constitucional, que es un control de carácter institucional.

E) *Las cadenas de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria*

1.º *Las elecciones*

Las elecciones son el principal mecanismo de delegación en la democracia. Estas tienen que darse en un régimen de competencia de partidos y tienen la doble naturaleza de ser mecanismo de delegación y de responsabilidad. Como instrumento de delegación las elecciones invisten a los políticos y a los partidos con un mandato. Como instrumento de responsabilidad las elecciones dan la oportunidad de hacer a los políticos y partidos responsables de sus actos. El mandato se fundamenta en los programas y credenciales que presentan políticos y partidos a los electores, siendo estos elegidos en función de la preferencias que tienen los electores y de cómo se percibe su grado de competencia (Mueller, Bergman, Strom, 2003:19).

Las elecciones pueden inducir a la exigencia de responsabilidad por la razón de que ocupar los cargos públicos resulta atractivo y quienes los están ocupando tratan de mantenerse en los mismos o incluso subir en la escala jerárquica. El temor a una sanción electoral es un gran incentivo para que quienes ocupan los cargos traten de mantener una buena relación con el electorado y atiendan sus demandas. Incluso en el caso de que los gobernantes no tengan intención de volverse a presentar a las elecciones, o no puedan porque hay límites de mandato que se lo prohíben, los efectos saludables de la responsabilidad electoral actúan de manera indirecta. En tales casos, los políticos están forzados por su afiliación a partidos y por el hecho de que los partidos tratan de mantener su posición de control del gobierno más allá del mandato de los políticos individuales. Por esta razón los partidos hacen lo posible para que sus candidatos ganen las elecciones y exigen un comportamiento responsable a quienes entre sus afiliados ocupan los cargos hasta las siguientes elecciones.

En los procesos electorales están muy presentes los problemas de la selección adversa y del riesgo moral, como se puede ver en las teorías de la representación, que tienden a centrarse en cómo seleccionar al representante más adecuado y en cómo evitar que los elegidos abusen de su poder. Las reglas electorales tienden a ser por ello muy complejas aunque en ocasiones sean fácilmente manipulables, como es la práctica del *garrymandering* en el diseño de los distritos electorales. Desde la perspectiva de la información, la principal cuestión que se plantea en los procesos electorales, en otros términos, el riesgo moral que asumen los votantes, es la asimetría que hay entre los ciudadanos de a pie y los políticos profesionales.

2.º *El parlamento*

La actividad del parlamento en la cadena de delegación en la democracia parlamentaria se manifiesta fundamentalmente en dos ámbitos: el de la formación del Gobierno y el del control parlamentario. La formación de Gobiernos en la democracia parlamentaria sigue distintos patrones. En unos casos se delega en el primer ministro y este forma Gobierno; en otros casos el parlamento selecciona al Gobierno en conjunto. En

el caso de la formación de Gobiernos de coalición cobra importancia el diseño del contrato, ya que estos Gobiernos se basan en auténticos acuerdos o programas de legislatura, lo que es un factor que reduce la aparición de los problemas del riesgo moral. Los problemas de información en el proceso de delegación parlamentaria son menos relevantes que en el caso de las elecciones ya que los miembros del Gobierno están estrechamente relacionados con los parlamentarios y, en todo caso, hay múltiples mecanismos de control parlamentario para la vigilancia de los agentes.

Desde la perspectiva de la actividad parlamentaria es muy significativo el campo del control *ex post* (Saalfeld, 2000:364). En particular en tres ámbitos. Uno es el de las relaciones entre los miembros del Gobierno y los parlamentarios de la mayoría. Otro es el de las relaciones ente el Gobierno y los partidos de oposición, para lo que existe un gran arsenal de instrumentos con los que conseguir que el Gobierno comparta su información, en particular las preguntas parlamentarias. En todo caso la oposición tiene grandes incentivos poner en practica los mecanismos de rendición de cuentas parlamentaria. En tercer lugar, están las comisiones parlamentarias especializadas, que, donde existen, son el mejor instrumento para hacer un seguimiento especializado de las políticas y recabar información. También cuenta como medio de exigencia de responsabilidad política la moción de censura (Sánchez de Dios, 1992).

Los que defienden el punto de vista del «declive del parlamento» suelen destacar la tendencia al crecimiento de la actividad del Estado y el hecho de que el Gobierno delega el *policy making* en las redes de expertos, que están fuera de la cadena de delegación tradicional entre el legislativo y el ejecutivo. Por estas razones se pone de manifiesto que han aumentado las asimetrías de información entre el parlamento como actor principal y el agente-Gobierno. Sin embargo, la realidad es que, como señala Saalfeld (2000:373), a pesar de que son ciertas tales alegaciones, también lo es que ha aumentado la importancia del diseño del contrato, es decir, de la definición del programa de gobierno del ejecutivo, y también ha aumentado la relevancia de los mecanismos de control parlamentario, como las preguntas y las investigaciones parlamentarias, las comparecencias parlamentarias o la actividad del *Ombudsman*. La importancia del control parlamentario se pone de manifiesto en el elevado

número de Gobiernos que tienen que dimitir por falta de apoyo parlamentario en Europa.

3.º *El Gobierno*

En el ámbito del Gobierno la principal cuestión que emerge desde la perspectiva del proceso de la agencia es la de la coordinación interna. Los problemas de coordinación del ejecutivo remiten al aspecto central de la autoridad del presidente de Gobierno o primer ministro. Aunque el presidente de Gobierno habitualmente se describe como un *primus inter pares*, su posición real varía según la situación del gobierno de partido. La situación ideal de un gobierno parlamentario es que el proceso de decisión sea colectivo y colegial, es decir, que los ministros asuman colectivamente la responsabilidad por las decisiones del Gobierno y que el voto de cada ministro en el seno del Gobierno valga lo mismo (Andeweg, 2000:380). En todo caso, el proceso de decisión gubernamental oscila entre un sistema jerárquico y otro colegial. En el primer caso el presidente de Gobierno ejerce una primacía política, como es el caso de Reino Unido, Alemania o España; en el segundo caso, en el seno del Gobierno se decide por voto mayoritario. También varía el proceso de decisión entre un forma gubernamental departamentalizada, en la que los ministerios gozan de autonomía, como ocurre en Suiza, y otra colectiva, que es la mas generalizada. Tanto el sistema jerárquico como el departamentalizado suponen una desviación del esquema ideal de democracia parlamentaria.

La composición del Gobierno resulta una cuestión crucial. El presidente de un Gobierno monopartidista tiene más capacidad en este sentido que el de un Gobierno de coalición. En los gobiernos de coalición la capacidad del presidente del Gobierno para nombrar ministros y para cesarlos está limitada normalmente a designar los ministros de su propio partido, que son los únicos a los que puede dar instrucciones. Para controlar a los miembros del Gobierno, los Presidentes necesitan disponer de una oficina que haga el seguimiento en la sombra de los departamentos, del tipo de la Oficina de la Casa Blanca. El mecanismo que tiene mas potencial para limitar la capacidad política de los ministros es el programa de gobierno, que en los gobiernos mayoritarios es el

programa electoral y en los de coalición lo determinan los acuerdos de coalición.

Otro aspecto relativo a la selección del agente en el ámbito gubernamental es el hecho de que los problemas internos de liderazgo en los partidos políticos y las dificultades de integración de intereses de distintos partidos en el caso de la coaliciones se trasladan al seno del Gobierno. Los primeros reflejan la relaciones competitivas entre distintos líderes que quieren culminar sus carreras políticas en el seno del Gobierno, los segundos reflejan las divergencias en torno a las políticas de los partidos coaligados. Todos ellos ponen en evidencia que el Gobierno no está exento de los problemas de la selección adversa y del riesgo moral.

4.º La Administración

La última cadena del proceso de decisión y, por tanto, de delegación y responsabilidad en la democracia parlamentaria, se establece entre los ministros y los funcionarios (sean altos cargos o no) y se caracteriza porque los ministros tienen que ser capaces de estructurar una relación con los funcionarios que incentive a estos para conseguir realizar los objetivos que tienen los ministros (Huber, 2000:397).

En la relación entre ministro como actor principal y funcionarios como agente pueden darse graves problemas de la agencia. Aunque los funcionarios están claramente subordinados a los ministros, la relación de agencia ministro-funcionario tiene sus propias características que a veces implica una limitación de la capacidad de maniobra de los miembros del Gobierno, ya que algunos funcionarios suelen estar altamente especializados y tienen una elevada preparación profesional. Esto es lo que ocurre con los altos cuerpos diferenciados de la función pública que existen en muchos países. Por ello pueden darse situaciones de asimetría informativa entre el miembro del gobierno y su agente. Además, en muchos casos los funcionarios tienden a defender un área de autonomía propia, por ejemplo, cuando la función pública está estructurada en cuerpos separados de carácter especializado. Por otra parte el *status* profesional y laboral de los funcionarios puede llegar a suponer un

mecanismo de protección frente a la capacidad sancionadora del actor principal.

Para combatir los problemas del proceso de la agencia entre ministros y funcionarios existen diversos mecanismos. Uno es la libre designación por los ministros de los altos cargos, esto es, de los puestos burocráticos de alto nivel, hecho que suele ir aparejado a la politización de los funcionarios. Tanto la libre designación por los ministros como la politización de los altos cargos administrativos facilitan el proceso de delegación, si bien, no en todos los países esto es posible. Por ejemplo, en el Reino Unido los altos cargos son ocupados tradicionalmente por funcionarios profesionales. Otros mecanismos para evitar las pérdidas de la agencia son de tipo institucional, como el procedimiento administrativo al que se tienen que ajustar los funcionarios o la capacidad normativa de los ministros que pueden dictar instrucciones y circulares de obligatorio seguimiento por los funcionarios (Moreno, Crisp, y Shugart, 2003:86). En el ámbito de los controles *ex post* son muy relevantes los procedimientos de control rutinario, los mecanismos como el Ombudsman y el control de legalidad de la actividad administrativa por los tribunales. También el presupuesto es un medio de que dispone el actor principal para el control de la burocracia, con el que determina los gastos de cada departamento y de las diferentes unidades administrativas, y, además, tiene la característica de que opera como mecanismo de control a la vez *ex ante* y *ex post*.

Por otra parte, las ineficiencias y rigideces de los sistemas burocráticos han sido la causa de las recientes reformas emprendidas en muchos países que han introducido incentivos para combatir el desinterés y la apatía de los funcionarios, que es el principal problema de selección adversa en este ámbito de la agencia.

F) *Los partidos políticos como actores principales y agentes mediadores en la democracia parlamentaria*

En la democracia parlamentaria inciden de una manera especial los partidos políticos que interceden en el proceso de delegación, interviniendo en cada paso del proceso, en particular entre votantes y

representantes y entre estos y el Gobierno pues, como se suele decir, la democracia actual es un sistema de gobierno de partido. Para los votantes los partidos son fundamentalmente un medio de selección de candidatos (Moreno, Crsip y Shugart, 2003:86). Evidentemente tal mediación cuestiona que en la práctica esté vigente el principio del mandato representativo.

La explicación de por qué se ha desarrollado la mediación de los partidos en la democracia parlamentaria es muy simple: a la vez que resuelven los problemas de la acción colectiva reducen los costes de transacción en la actividad política (Müller, 2000, 312). En la perspectiva de la acción colectiva, se puede observar que los partidos establecen un marco institucional, que es la organización partidista, con el que perfilan un interés colectivo que los miembros asumen y que al mismo tiempo sirve para controlar a sus miembros, en particular los que ocupan cargos públicos. En otros términos, mediante los partidos los dirigentes presentan a los votantes, en cuanto que son un actor (colectivo) principal, un paquete de agentes candidatos cuyas preferencias políticas están bien definidas y que serán estrictamente controlados por una organización semipública (Strom, 2003:67). Al mismo tiempo los partidos también generan incentivos selectivos para sus líderes: ya que son ellos quienes ocupan los altos cargos (ejercen el poder) cuando el partido gana las elecciones.

Por otro lado los partidos han aparecido para reducir los costes de transacción, es decir, de búsqueda de información, de negociación, de toma de decisiones y del control de su implementación. Todos estos costes serían excesivos y no habría soluciones posibles para realizar tales funciones si la actividad política solo dependiera de los diputados individuales y de las alianzas a corto plazo que estos pudieran formar. Los partidos surgieron para mejorar la actividad electoral, parlamentaria y gubernamental, que son los campos en los que operan. En este sentido los partidos ofrecen una «marca» que utilizan los candidatos y es un medio para simplificar y economizar la información y definir la acción de gobierno. Para esto sirven los programas de partido. Los votantes, gracias a ello, pueden hacer juicios precisos sobre cómo actuarán los representantes una vez elegidos. Por lo demás, es evidente que los partidos reducen los costes de transacción de formar alianzas legislativas.

La mediación de los partidos resuelve los problemas de la agencia porque son un mecanismo que permite alinear, esto es cohesionar, las preferencias de los candidatos para los cargos públicos (en el parlamento, en el Gobierno o en las diferentes agencias gubernamentales) y las subordina a un control centralizado. Además impiden que se puedan generar posibles conflictos de intereses y la asimetría de información entre diputados, en cuanto que actores principales, y los ministros como agentes de estos. Los partidos de las democracias parlamentarias europeas están sujetos a fuerte disciplina, lo que significa que hay un «contrato implícito» que sus miembros están obligados a respetar. En tales partidos también hay habilitados mecanismos de selección de los líderes o de los cargos en el Gobierno, cuando es un partido de gobierno, pues habitualmente se requiere desarrollar una carrera en el partido. Al mismo tiempo operan los mecanismos de control *ex post*, entre los cuales tiene un lugar destacado el papel de la organización extraparlamentaria.

La importancia de la mediación de los partidos es mayor cuando la selección del agente está más próxima a los votantes. Así, en la relación entre los ciudadanos y el parlamento los partidos interceden de una manera amplia y efectiva en cuanto que estructuras generales que organizan la representación política, pues elaboran los programas y designan a los candidatos. Sin embargo, cuando la delegación es entre el parlamento como actor principal y el Gobierno como agente, solamente destaca la intervención de los grupos parlamentarios, que son estructuras especializadas de los partidos, generalmente sujetas a una fuerte disciplina de partido. Asimismo, la mediación de los partidos entre el Gobierno como actor principal y los ministros como agentes o entre los ministros y los altos cargos-agentes es muy reducida. Los partidos son poderosos instrumentos de selección de candidatos a representantes parlamentarios y a miembros del Gobierno. Concretamente, es un hecho muy relevante que antes de ser candidatos a los cargos públicos los afiliados de los partidos tienen que conseguir ser candidatos dentro de su propio partido. Aunque hay que tener en cuenta que hay situaciones relativamente frecuentes en la democracia parlamentaria europea en que la formación de los Gobiernos no responde a criterios completamente partidistas, ya que los presidentes suelen fijarse en el perfil técnico mas que político de los ministros. (Amorim y Strom, 2006).

De la misma manera que en la delegación, la responsabilidad de los agentes ante los ciudadanos en el régimen parlamentario está mediada por los partidos políticos. Así, los partidos que no gobiernan adecuadamente son rechazados en las elecciones y, más importante aun, los parlamentarios pierden toda posibilidad de reelección si no son respaldados por los partidos. En definitiva, en el régimen parlamentario la cuestión de la selección del agente que actúa por delegación de los ciudadanos y el control del mismo está simplificada, y los partidos políticos juegan un papel principal en ello, haciendo que la selección de agente esté muy depurada. Como los partidos políticos juegan un rol muy importante en el sistema, ello es por lo que en gran medida son estructuras disciplinadas y controladas centralmente.

Los partidos generan ciertos problemas a la democracia parlamentaria. El primero es que los partidos tienen el control del proceso de la agencia, es decir, que inevitablemente llevan a una clara partidocracia. Esto, por lo demás, facilita la centralización del poder, especialmente en el caso de sistemas bipartidistas. Más concretamente, el proceso de delegación de poder de la democracia parlamentaria favorece la concentración de poder en el Gobierno, que es quien tiene en sus manos el control de la agenda en el proceso de decisión porque dirige la mayoría (Strom, 2003:71). Como consecuencia de la partidocracia, cuando el parlamento actúa como actor principal únicamente dispone de capacidad de veto y, cuando lo hace el electorado, sólo tiene capacidad de control *ex post* a través del proceso electoral.

La mediación de los partidos en el parlamentarismo genera también problemas de transparencia informativa relativa al *policy-making*. Al ser los partidos unos intermediarios en el proceso de delegación y responsabilidad, filtran la información, lo que afecta a la capacidad de control de los actores principales, en particular de los votantes. La manifestación más palmaria de la mediación informativa de los partidos es que las grandes decisiones se toman en su seno por los órganos centrales de los partidos. En el caso de transmisión de información del Gobierno al parlamento la primera relación que funciona es la que se da entre el ejecutivo y su grupo parlamentario.

El hecho de que hay una limitación de la información que fluye hacia los actores principales desde los agentes por causa de la mediación

de los partidos en la democracia parlamentaria se ve con más claridad cuando se compara esta con la presidencial. En la democracia presidencial los actores-agentes compiten entre sí y tienen que mantener una comunicación más directa con el electorado, por lo que hay más transparencia informativa. Esta situación se exagera en el caso del parlamentarismo multipartidista y afecta clarísimamente a la transparencia del *policy-making*. Normalmente la negociación y el acuerdo es mucho menos transparente en los casos de gobiernos de coalición que, por ejemplo, en los casos de democracia presidencial. En las coaliciones la negociación tiene lugar dentro del seno del Gobierno, o en las comisiones o cumbres de los partidos que forman la coalición, más que en los ámbitos institucionales de los parlamentos o en la interacción entre parlamento y Gobierno. Por tanto la negociación política se desplaza desde el ámbito público al ámbito privado, donde es menos informativa de cara a los actores- «principales». Al ser menos transparente la acción política aumenta la incertidumbre de los votantes en relación con sus representantes. En definitiva, la acción de los partidos en la democracia parlamentaria genera pérdidas de agencia en términos de reducción de información para los actores principales, sean estos el parlamento o el electorado.

Cuestión distinta es la consideración sobre cómo determina el proceso de la agencia el tipo de gobierno de partido en la democracia parlamentaria. Con el sistema bipartidista, como ocurre en el modelo Westminster, el gabinete está extremadamente reforzado, pues tiene el control monopolístico de la agenda de gobierno (Strom, 2003:70). Es decir, en el modelo Westminster o de democracia mayoritaria se acentúan los rasgos del partidismo (y su consecuencia la partidocracia) y las debilidades que este introduce en el proceso de la agencia.

En cambio, en caso de multipartidismo, que opera con gobiernos de coalición o con gobiernos minoritarios, hay múltiples actores con capacidad de veto, en términos de Tsebelis (1995), que operan fundamentalmente en el ámbito del control de los actores-agentes tanto *ex ante* como *ex post*. Esto se acentúa aún más cuando hay una elevada fragmentación del sistema de partidos, porque en los gobiernos de coalición fragmentados o de mayoría plural hay permanentemente una competencia electoral entre los partidos de la coalición que, lógicamente, se traslada inevitablemente al seno del Gobierno.

En el caso de gobierno de coalición los partidos no son actores-agentes que compiten entre sí, porque no tienen capacidad institucional para ello, ya que su participación en la toma de decisiones no es obligada al no estar establecida por las normas constitucionales. Que no son actores-agentes se demuestra por el hecho de que si la coalición está «sobredimensionada», esto es que participan en ella más partidos de los necesarios para ganar una votación por mayoría, el supuesto de que algún partido de la coalición se niegue a apoyar una política no provoca la crisis de gobierno. Evidentemente, cabe la situación en la que un partido sea imprescindible en la coalición, por ejemplo en las de «talla mínima», es decir cuando la mayoría formada por la coalición es justo la mayoría parlamentaria, entonces su aquiescencia sí es necesaria, pero no por razones institucionales en sentido estricto.

Por tanto, con las coaliciones la relación de agencia entre el electorado como actor principal y el órgano representativo como agente está reforzada, y más aún la que se da entre el legislativo como principal y el Gobierno como agente. El diseño de contrato es especialmente importante en estos casos. La mayoría parlamentaria como actor principal se convierte en la pieza clave, siendo su principal función la de dar cobertura a su agente, el Gobierno, el cual tiene que buscar por todos los medios mantener la cohesión de la mayoría respetando el contrato programático de legislatura. Los medios de control parlamentario y de exigencia de responsabilidad también adquieren mucha importancia ya que la oposición puede muy bien aprovecharse de la división de la mayoría parlamentaria.

4. CONCLUSIONES

Del análisis normativo de la responsabilidad política obtenemos, en primer lugar, la conclusión de que se trata de un principio institucional fundamental de la democracia que se refiere básicamente al control del poder. Esta es una cuestión que se ha convertido en central en nuestro tiempo habida cuenta de los déficits que presentan muchos países, en particular, aquellos que han transitado recientemente hacia la democracia. La responsabilidad política es uno de los elementos con los que se valora la «calidad de un régimen democrático».

En segundo lugar, es destacable que el análisis formal que se ha realizado desde la segunda mitad del siglo XX de la responsabilidad política ha sentado las bases de la consideración de la misma en torno (1) a la distinción entre responsabilidad política y jurídica y (2) sobre la vinculación entre responsabilidad y sanción. Así, la responsabilidad política puede tener una vertiente jurídica, aunque no necesariamente, y ha de implicar una sanción, aunque no tiene por que haber una relación directa entre responsabilidad y sanción, ya que la responsabilidad puede hacerse valer de manera indirecta ante un tercer agente específicamente sancionador. Los presupuestos de responsabilidad adelantados por la perspectiva formal clásica son inexcusables en el análisis del control del poder, ahora bien la teoría de la agencia aporta una perspectiva complementaria de racionalización del control del poder democrático.

La teoría de la agencia es consecuencia del enfoque institucional-racionalista de la ciencia política e introduce un reflexión sobre como se realiza la delegación del poder desde los ciudadanos hacia los gobernantes, y sobre la consecuente responsabilidad en que incurren los gobernantes por tal delegación. La teoría de la agencia descansa en las premisas de que todo actor «principal» puede destituir a su «agente» y de que, por tanto, hay responsabilidad del agente ante el principal, aunque la sanción del agente por el principal no tiene que ser necesariamente la destitución. Esta teoría valora fundamentalmente los problemas de la delegación del poder debidas a «la selección adversa del agente» y al «riesgo moral» en que incurre todo agente delegante, y debidos, también, a las «perdidas de agencia» que son una consecuencia de falta de información del actor principal. Su principal aportación es un esquema para estructurar los recursos del control del poder en manos de los actores delegantes. Hay mecanismos de control *ex ante*, como el diseño del contrato y la selección del agente, y mecanismos de control *ex post*, como los procedimientos de vigilancia y los requerimientos de información, así como los controles de tipo institucional por actores específicos. La importancia de cada mecanismo de control depende de la cadena de delegación en que operen.

Otra conclusión que deriva de la teoría de la agencia es que en la comparación con la democracia presidencial, la democracia parlamentaria presenta claras ventajas porque hay menores costes en la toma de decisiones, hay una mayor eficacia en la actuación administrativa y

porque el control en la selección del actor agente está mas desarrollada. Sin embargo, la democracia parlamentaria presenta la desventaja de que la obtención de información por el o los actores principales es mas difícil y las políticas son menos transparentes, como consecuencia hay mas «pérdidas de agencia».

Por otra parte, la teorías de la agencia permite poner de manifiesto la existencia de cuatro cadenas institucionales básicas de delegación en la democracia parlamentaria: la electoral, la parlamentaria, la gubernamental y la administrativa. A ellas hay que añadir como una cadena básica de delegación la cadena partidista que interfiere en las otras cuatro, aunque con diferente intensidad en cada una de ellas. En todas las cadenas se presentan los problemas de la agencia, si bien, el de la selección del agente y el del riesgo moral son mas importantes en la cadena electoral que en las otras. La asimetría de información es un problema mas relevante en la cadena gubernamental y en la cadena administrativa. En la cadena gubernamental la forma de gobierno de partido resulta muy determinante de las pérdidas de agencia. En la administrativa es destacable que los ministros siempre disponen de recursos para controlar las pérdidas de agencia.

Finalmente la teoría de la agencia permite poner de relieve que la cadena parlamentaria se ha convertido en una pieza clave del control del poder tanto *ex ante* como *ex post* en el régimen parlamentario. Para ello cuentan sobre todo: el acuerdo programático del debate de investidura, donde existe, o los pactos de coalición en su caso, y el control parlamentario mediante preguntas, interpelaciones y la actividad de investigación de las comisiones en concreto en las comparencias parlamentarias.

5. BIBLIOGRAFÍA

- O. AMORIM y K. STROM: «Breaking the Parliamentary Chain of Delegation. Presidents and Non-partisan Cabinet Members in European Democracies» en *British Journal of Political Science*, 36/4 de 2006, 615-645.
- R. B. ANDEWEG, 2000: «Ministers as double agents? The delegation process between cabinet and ministers» en *European Journal of Political Research*, 37, 377-395.
- J. BLONDEL y OTROS, 1981: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid.

- A. DOWN, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row.
- S. E. FINER, 1970: *Comparative Government*, Nueva York, Peguin.
- J. D. HUBER, 2000: «Delegation to civil servants in parliamentary democracies» en *European Journal of Political Research*, 37, 397-413.
- CH. D. KENNEY, 2003: «Horizontal Accountability: Concepts and Conflicts» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 55-76.
- D. R. KIEWET y M. D. MCCUBBINS, 1991: *The logic of delegation: Congressional parties and the appropriations process*. Chicago, University of Chicago Press.
- A. LUPIA, 2003: «Delegation and its Perils» en K. STROM, W. MUELLER y T. BERGMAN (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 33-54.
- R. MACRIDIS, 1981: »Revisión del estudio comparado de las formas de gobierno», en J. BLONDEL y OTROS: *El Gobierno: estudios comparados*, Alianza, Madrid, 51-58.
- S. MAINWARING, 2003: «Introduction: Democratic Accountability in Latin America» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 3-33.
- S. MAINWARING y CH. WELNA, 2003: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press.
- R. MICHELS 1980: «Democracia formal y realidad oligárquica» en K. Lenk y F. Nuemann (Eds.): *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 241-257.
- J. R. MONTERO y J. GARCIA MORILLO, 1984: *El control parlamentario*, Madrid, Tecnos.
- E. MORENO, B. F. CRISP y M. S. SHUGART, 2003: «The Accountability Deficit in Latin America» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 79-131.
- S. MORGENSTERN y L. MANZETTI, 2003: «Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Argentina» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 132-169.
- W. MÜLLER, 2000: «Political parties in parliamentary democracies: making delegation and accountability work» en *European Journal of Political Research*, 37, 309-333.
- W. MUELLER, T. BERGMAN y K. STROM, 2003: «Parliamentary Democracy: Promise and Problems» en K. STROM, W. MUELLER, T. BERGMAN (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 3-32.

- G. O'DONNELL, 1998: «Horizontal Accountability in New Democracies» en *Journal of Democracy*, 9/3, 112-125.
- G. O'DONNELL, 2003: «Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 34-54.
- G. B. POWELL, 2004: «The Chain of Responsiveness» en *Journal of Democracy*, 15/4, 91-105.
- G. RESCIGNO, 1967: *La responsabilità politica*, Giufrè, Milan.
- T. SAALFELD, 2000: «Members of parliament and governments in Western Europe: Agency relations and problems of oversight» en *European Journal of Political Research*, 37, 353-376.
- M. SÁNCHEZ DE DIOS, 1992: *La moción de censura*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- M. SÁNCHEZ DE DIOS, 1996: «La disciplina de partido en los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados» en *Revista de las Cortes Generales*, 39:183-210.
- P. C. SCHMITTER, 2004: «The Ambiguous Virtues of Accountability» en *Journal of Democracy*, 15/4, 47-60.
- C. SMULOVITZ y E. PERUZZOTTI, 2003: «Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship» en S. MAINWARING y CH. WELNA: *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford, Oxford University Press, 309-332.
- K. STROM, 2000: «Delegation and accountability in parliamentary democracies» en *European Journal of Political Research* 37, 261-289.
- K. STROM, 2003: «Parliamentary Democracy and Delegation» en K. STROM, W. MUELLER y T. BERGMAN (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 55-108.
- K. STROM, W. MUELLER y T. BERGMAN (Eds.), 2003: «Parliamentary Democracy: Promise and Problems» en K. STROM, W. MUELLER y T. BERGMAN (Eds.): *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 3-32.
- K. STROM, W. MUELLER y T. BERGMAN (Eds.) 2003: *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- G. TSEBELIS, 1995: «Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism» en *British Journal of Political Science*, 25, 289-325.
- M. WEBER, 1991: «Poder burocrático y liderazgo político», en J. ABELLÁN (ed.): *Max Weber. Escritos políticos*, Madrid, Alianza, 126-170.
- J. ZAFRA, 1978: «Responsabilidad política del Gobierno: cuestiones fundamentales» en M. RAMÍREZ (ed.) *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 95-111.