

La transparencia como mecanismo de gobernanza bajo el modelo principal-agente

Autor: Rigoberto Pérez Ramírez*

Filiación: Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx)

Correo: rperezr@uaemex.mx

Co-autora: Dayri Jaruny Flores Ramírez**

Filiación: Candidata a Doctora en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Correo: jaruny.floresr@gmail.com

Eje Temático: Integridad: Corrupción y Transparencia

Trabajo presentado para su presentación en el XII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP), en coordinación con el Instituto Universitario de Lisboa y el Centro de Estudios Internacionais, los días 17, 18, 19 y 20 de julio de 2024.

* Profesor investigador SNI 1-CONAHCYT. Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Sus principales líneas de investigación son: Gestión Pública, Gobernanza, Transparencia, Rendición de Cuentas y Políticas Públicas.

** Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales- Sede México. Sus principales líneas de investigación son: Estudios de Género, Migración, Violencia, Femicidios.

La transparencia como mecanismo de gobernanza bajo el modelo principal-agente

Resumen: El presente trabajo tiene como propósito analizar, a través de la teoría del principal-agente, la relación entre estos dos actores en el contexto de las asimetrías de información que impactan la transparencia como mecanismo de gobernanza en la administración pública. Dado que el agente posee intereses propios y el principal tiene una capacidad limitada para monitorear y disciplinar las acciones del agente, los objetivos del principal dependen de las acciones del agente, las cuales están influenciadas por la información privilegiada que este último maneja.

En el caso particular de México, la transparencia en las organizaciones públicas se ha institucionalizado a través de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), la Auditoría Superior de la Federación (ASF), entre otras entidades, como parte integral de los desafíos de la gobernanza contemporánea. Al crear sistemas de transparencia, se presenta la oportunidad de obligar al agente a reportar detalladamente sus actos y resultados al principal, mientras se dota a este último de mecanismos para monitorear el desempeño del agente, fomentando así una buena gobernanza.

Palabras clave: México, administración pública, gobernanza, principal-agente, transparencia.

Transparency as a governance mechanism under the principal-agent model

Abstract: The purpose of this work is to analyze, through the principal-agent theory, the relationship between these two actors in the context of the information asymmetries that impact transparency as a governance mechanism in public administration. Since the agent has self-interest and the principal has a limited ability to monitor and discipline the agent's actions, the principal's objectives depend on the agent's actions, which are influenced by the inside information that the latter handles.

In the particular case of Mexico, transparency in public organizations has been institutionalized through the Law of Transparency and Access to Government Public Information, the National Institute of Transparency, Access to Information and Protection of Personal Data (INAI), the Superior Audit of the Federation (ASF), among other entities, as an integral part of the challenges of contemporary governance. By creating transparency systems, the opportunity is presented to oblige the agent to report in detail his actions and results to the principal, while providing the latter with mechanisms to monitor the agent's performance, thus promoting good governance.

Keywords: Mexico, public administration, governance, principal-agent, transparency

A transparência como mecanismo de governação no âmbito do modelo principal-agente

Resumo: O objetivo deste trabalho é analisar, através da teoria agente-principal, a relação entre estes dois atores no contexto das assimetrias de informação que impactam a transparência como mecanismo de governação na administração pública. Como o agente tem um interesse próprio e o principal tem uma capacidade limitada para monitorizar e disciplinar as ações do agente, os objetivos do principal dependem das ações do agente, que são influenciadas pela informação privilegiada que este trata.

No caso particular do México, a transparência nas organizações públicas foi institucionalizada através da Lei de Transparência e Acesso à Informação Pública Governamental, do Instituto Nacional de Transparência, Acesso à Informação e Proteção de Dados Pessoais (INAI), da Auditoria Superior da Federação (ASF), entre outras entidades, como parte integrante dos desafios da governação contemporânea. Ao criar sistemas de transparência, existe a oportunidade de obrigar o agente a reportar detalhadamente as suas ações e resultados ao principal, ao mesmo tempo que dota este último de mecanismos para monitorizar o desempenho do agente, promovendo assim a boa governação.

Palavras-chave: México, administração pública, governança, agente principal, transparência.

Introducción

La transparencia en la administración pública es esencial para una gobernanza efectiva, particularmente dentro del marco del modelo principal-agente, el cual es ampliamente empleado en el análisis de las organizaciones y las políticas públicas. Este modelo se enfoca en la relación entre los ciudadanos (principales) y los funcionarios públicos (agentes), donde los primeros delegan autoridad a los segundos para gestionar recursos y tomar decisiones en su nombre. En un contexto democrático, esta relación exige mecanismos robustos de transparencia para asegurar que los agentes actúen en el mejor interés de los principales, reduciendo así los riesgos de comportamiento oportunista y corrupción.

Durante el régimen autoritario del Partido Revolucionario Institucional (PRI), la información era utilizada como una herramienta de control político. Los líderes del partido y funcionarios gubernamentales manipulaban la divulgación de datos para mantener su

hegemonía y silenciar a la oposición. La falta de acceso a información veraz e imparcial impidió a la ciudadanía desempeñar un papel de supervisión efectiva sobre las acciones del gobierno. Además, la censura y la cooptación de medios de comunicación contribuían a un entorno en el que la verdad era distorsionada y la crítica era sofocada, consolidando así el poder del régimen autoritario y perpetuando un entorno de opacidad y corrupción.

La formalidad del acceso a la información durante el régimen del PRI contrastaba marcadamente con la falta de transparencia real. La existencia de normas legales que proclamaban el derecho a la información no se traducían en prácticas administrativas que permitieran su ejercicio efectivo. Las solicitudes de información a menudo eran ignoradas o respondidas de manera insuficiente, y no había mecanismos de recurso para los ciudadanos que enfrentaban estas barreras. Esta situación subrayaba la necesidad de reformas profundas y genuinas, que solo comenzaron a materializarse con la transición democrática de larga duración y la posterior reforma del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que finalmente institucionalizó el derecho a la información en un marco más robusto y funcional.

La implementación de leyes de acceso a la información y la creación de organismos autónomos, como el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), han sido pasos significativos hacia una mayor transparencia. Sin embargo, la efectividad de estos mecanismos en transformar la relación principal-agente en la administración pública mexicana aún enfrenta desafíos considerables. La resistencia institucional, la cultura de opacidad y las prácticas arraigadas de corrupción continúan siendo obstáculos importantes.

El supuesto central de este análisis es que, aunque las reformas legales e institucionales han establecido un marco sólido para la transparencia, su implementación efectiva y su capacidad para transformar las prácticas administrativas dependen de un cambio cultural y una vigilancia constante por parte de la sociedad civil. Sin una ciudadanía activa y mecanismos de control social, la transparencia corre el riesgo de ser una formalidad más que una realidad efectiva. Por lo tanto, la relación principal-agente en la administración

pública mexicana requiere no solo de leyes y organismos, sino también de un entorno que fomente y apoye la participación ciudadana y la denuncia de irregularidades.

En este sentido, se plantea la siguiente pregunta: ¿En qué medida han logrado los mecanismos de transparencia en México transformar realmente la relación principal-agente en la administración pública, y qué factores adicionales son necesarios para asegurar una gobernanza efectiva y libre de corrupción? Explorar esta cuestión permitirá identificar los logros y las limitaciones de las políticas actuales.

1. La noción *transparencia*

La palabra transparencia proviene de la conjugación de las raíces latinas *trans* que significa a través de, y *parere* que hace referencia a reflejar o dar luz. En otras palabras, transparencia es lo que se puede observar a través de algo generando claridad. Lo contrario a la transparencia es lo opaco del latín *opacus* de lugares o cosas donde no puede penetrar la luz. Los teóricos de la ciencia política y la administración pública utilizan la noción transparencia para dismantelar los velos de la opacidad en las entrañas del poder donde se resguardan las instituciones administrativas y burocráticas, para responder a la desconfianza sobre la forma en que se archiva y divulga la información público-gubernamental a la que los ciudadanos tienen derecho de conocer y demandar a las autoridades el cumplimiento de sus labores. Para Villanueva la transparencia significa

“el deber de los mandatarios o gobernantes para realizar como regla general sus actuaciones de manera pública como un mecanismo de control del poder y de legitimidad democrática de las instituciones públicas” (Villanueva, 2005, p. 64).

La transparencia busca hacer que el ejercicio del poder sea más abierto y responsable ante la sociedad, permitiendo verificar “si los representantes realmente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo” (Fox y Haight, 2007, p. 29). Desde finales de la década de los cuarenta, la transparencia se ha vinculado con el derecho a la información, reconocido en el artículo 19 de la Declaración

de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Estos derechos se consideran parte de la "segunda generación" de reformas democráticas. Así, la transparencia se destaca en las disposiciones nacionales aprobadas en años recientes y actúa como una herramienta o instrumento legal para alcanzar los objetivos que justifican el derecho de acceso a la información pública.

Según Villanueva, el derecho de acceso a la información pública comprende

"a) el acceso a la información pública a petición de parte; b) la transparencia o acceso a información de oficio; c) el sistema legal de protección de datos personales; d) el sistema legal de archivos públicos" (Villanueva, 2005, p. 64).

El acceso a la información pública en las prácticas administrativas fomenta la confianza, la transparencia y la apertura gubernamental. Asimismo, otorga a los ciudadanos la oportunidad de supervisar las actividades y la estructura del gobierno, lo cual no solo facilita su participación, sino que también se vincula con el concepto de rendición de cuentas, funcionando como una medida de control externo sobre las acciones de aquellos que gobiernan y gestionan los recursos públicos (Pérez Ramírez, 2019).

No obstante, la divulgación de información plantea un dilema. Según Fox y Haight (2007),

“En vez de que la oposición al derecho esté desapareciendo, de manera perversa ésta se ha reubicado entre bambalinas, en respuesta al consenso ideológico, sin precedentes, que se ha alcanzado [...] la verdadera oposición a la transparencia pocas veces es transparente. De tal modo que hay que fijarse en lo que los gobernantes hacen, más que en lo que dicen” (Fox y Haight, 2007, pp. 32-33).

En otras palabras, el gobierno en turno busca únicamente una mayor visibilidad pública sin alterar la forma en que se produce y utiliza la información, perpetuando así el secretismo en los asuntos gubernamentales. En este contexto, Fox (2007) distingue dos tipos de transparencia: "opaca" y "clara". La transparencia clara se refiere a la disponibilidad de información confiable sobre el desempeño institucional, especificando las

responsabilidades de cada funcionario, las decisiones que toman, cómo las toman, el destino final de los fondos públicos y los resultados tangibles de sus acciones. Esta claridad permite que los actores interesados en el desempeño gubernamental, como diseñadores de políticas públicas, líderes de opinión y beneficiarios de programas, puedan definir y desarrollar estrategias de mejora o cambio constructivo. Un ejemplo de esto son los documentos que detallan exhaustivamente los objetivos y componentes de una política pública o programa, así como las pautas y recursos que los agentes responsables deben utilizar para alcanzar sus metas.

En contraste, la transparencia opaca se refiere a la información producida por las organizaciones sin describir cómo funcionan y toman decisiones internamente. Un ejemplo de esto es la publicación de estadísticas sobre el gasto público, que solo ofrecen un entendimiento parcial de fenómenos igualmente incompletos. Merino (2008) identifica cinco conductas irregulares por parte de las organizaciones ante la falta de una política adecuada de transparencia, a saber:

“1) ocultar información pública para incrementar el patrimonio personal; 2) utilizar información privilegiada para aumentar la propia influencia política; 3) excluir a actores clave del proceso de toma de decisiones; 4) simular la documentación de un proceso de decisión que, en realidad, se llevó a cabo de manera diferente, y 5) demorar el flujo de información para impedir la toma de decisiones oportunas” (Merino, citado por Pérez Ramírez, 2019, p. 73)).

Vergara (2008) argumenta que alcanzar un gobierno transparente va más allá de la mera implementación de un nuevo marco legal que regule las obligaciones de transparencia o de confiar en la buena voluntad de políticos y altos funcionarios. Aunque estos aspectos son indispensables, no son suficientes por sí solos. Es crucial que las prácticas de transparencia se arraiguen profundamente en las rutinas, procedimientos y cultura organizacional de las instituciones públicas, pues influyen cotidianamente en los comportamientos de los actores en todos los niveles. Por lo tanto, es indispensable comprender la dimensión organizativa de la transparencia como un rasgo fundamental de la gestión pública contemporánea, basada en las nociones de transparencia activa y pasiva, como señala Ferreiro (1999).

Desde una óptica organizacional, tanto la transparencia pasiva como la activa pueden representar los extremos de un espectro que va desde la mera publicación de datos y cifras hasta la elaboración de informes exhaustivos sobre el uso de facultades legales, presupuestos públicos y resultados obtenidos. La intensidad de estas prácticas varía en función de la habilidad de los ciudadanos y las organizaciones para requerir información y emplearla de manera efectiva, así como de la disposición de las instituciones gubernamentales para generar información útil y relevante.

Según Ferreiro (1999), la transparencia activa se refiere a la difusión regular y sistemática de información acerca de la administración estatal. Esta obligación implica que los órganos del Estado deben publicar periódicamente toda la información necesaria para que el desempeño pueda ser evaluado por la sociedad. Esta información abarca la descripción de funciones, actividades, presupuesto, objetivos, indicadores de rendimiento y sistemas de atención al público, y debe estar organizada de manera que facilite la comparación entre diferentes períodos. Además de obligar al Estado a documentar sus compromisos y datos relevantes, la transparencia activa permite a la sociedad evaluar no solo la información publicada, sino también cómo evolucionan los datos a lo largo del tiempo.

En contraste, la transparencia pasiva se refiere a la responsabilidad del Estado de facilitar, a solicitud de los ciudadanos, un acceso oportuno a la información que poseen los organismos públicos. Esta obligación está condicionada por excepciones establecidas legalmente y justificadas de manera imparcial, como la seguridad nacional, los derechos de terceros o procedimientos en curso cuya divulgación anticipada pueda comprometer la ejecución de funciones públicas, entre otros casos.

A pesar de los avances en transparencia, se siguen produciendo tropiezos e intentos de limitar la publicidad y el acceso amplio a la información en momentos cruciales para la toma de decisiones. Según Sosa (2011), cada vez que se implementan normativas para reducir la discrecionalidad y promover la transparencia en las decisiones y acciones de los funcionarios y entidades públicas, se observa un proceso de ajuste y adaptación en el cual

estos actores buscan maneras de restringir el impacto de las nuevas disposiciones o incluso contrarrestar la influencia de agentes externos.

De igual manera, Uvalle (2013) considera para el caso de México que el panorama general de la transparencia es heterogéneo. No solo falta una idea clara del concepto, sino que su grado de institucionalización varía considerablemente entre el nivel federal y el local. Esto queda demostrado en diversos estudios, como la Métrica de Transparencia y el Índice del Derecho a la Información en México (IDAIM). Esta premisa respalda las nuevas formas de corrupción¹ que continúan siendo reveladas y el limitado progreso en la accesibilidad a la totalidad de la información pública. Según una recomendación ampliamente adoptada dentro de la Secretaría de la Función Pública (SFP), entidad encargada de la capacitación de los funcionarios federales y la lucha contra la corrupción (Sosa, 2011),

“[...] sólo hay que responder puntualmente lo que se pide, ni más ni menos. Si el ciudadano no entiende la diferencia entre función y facultad, ése es su problema: Yo me limito a responder lo que está escrito, no a dictar clases de derecho administrativo que luego pueden revertirse en mi contra” (SFP, citado por Sosa, 2011, p. 41).

Por lo tanto, una política pública de transparencia que no valore estratégicamente la información resulta ineficaz, y si no consigue alterar las prácticas establecidas dentro de las organizaciones, se convierte en un ejercicio burocrático. Según March y Olsen (1997), la inercia organizacional provoca que los seres humanos tiendan a resistirse al cambio y a continuar realizando las tareas de la manera acostumbrada. Integrar la transparencia como un valor fundamental en la cultura organizacional implica que los individuos adopten comportamientos coherentes con la transparencia no solo por cumplimiento de normativas legales o administrativas, sino como un principio arraigado en la conducta institucional.

¹ Según Transparencia Internacional (TI), la corrupción implica el aprovechamiento indebido de posiciones de poder en el sector público para beneficio personal. Este fenómeno se refiere a comportamientos de funcionarios públicos que obtienen ganancias indebidas para sí mismos o para personas cercanas, abusando de la autoridad pública que se les ha confiado. La corrupción abarca una amplia gama de conductas ilícitas como soborno, nepotismo, extorsión, fraude, tráfico de influencias, cohecho, favoritismo, lavado de dinero, y conflictos de interés, entre otros. Todas estas acciones son ilegales y representan diversas manifestaciones de corrupción con matices variados. En esencia, la corrupción implica una violación de la responsabilidad que tienen los funcionarios públicos de actuar en beneficio del interés público, en lugar de buscar ganancias personales mediante prácticas económicas ilícitas o privilegios obtenidos a través de sobornos o extorsiones.

Los miembros de la organización siguen este principio motivado por su convicción sobre su relevancia o por haber internalizado esta práctica como parte de su rutina habitual.

Como medio para mejorar la gestión pública, la transparencia debe ser incorporada y aplicada a los objetivos, metas, procesos, funciones y cultura organizacional, elementos que son habitualmente empleados para describir una institución de gobierno (Perez Ramírez y Flores Ramírez, 2021).

En la medida que el derecho a estar informado sobre las decisiones de los representantes y la utilización de los fondos públicos es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y la responsabilidad de los funcionarios ante la ciudadanía. No obstante, la rendición de cuentas a posteriori puede ser no solo insuficiente, sino también tardía. Por tanto, el derecho a la información adquiere una importancia adicional cuando actúa como un factor disuasivo para los gobernantes que podrían estar contemplando alguna transgresión (Fox y Haight, 2007).

Cuando la sociedad tenga acceso a información organizada, precisa y veraz sobre el estado de los asuntos públicos, y estos dejen de percibirse como el resultado exclusivo de acciones unilaterales del gobierno, sino más bien como el fruto de un proceso continuo de colaboración e interacción entre el gobierno y la sociedad, entonces estaremos ante una nueva forma de gobernanza.

2. Transparencia como mecanismo de gobernanza

La narrativa discursiva sobre la transparencia como instrumento de gobernanza sirve para reforzar los aspectos democráticos en la administración del Estado y la sociedad. Para Jorquera (2011), la gobernanza

“[...] apunta a la forma de mejorar la relación (horizontal) entre una pluralidad de actores públicos y privados, tendientes a mejorar la toma de decisiones, la gestión y el desarrollo de lo

público y lo colectivo, con una marcada intención de integración y de interdependencia” (Jorquera Beas, 2011, pp. 5-6)1.

En términos descriptivos, la gobernanza transforma el modelo de gobierno jerárquico, vertical y centralizado en un sistema de gobierno abierto, horizontal, descentralizado y cooperativo (Pérez Ramírez y Pérez Rodríguez, 2022). En este sentido, para Uvalle, la gobernanza se vincula con la transparencia de la información público-gubernamental a favor de la ciudadanía

“porque alude no sólo a la faceta pública del poder, sino también a la necesidad de que los gobernados, en un esquema horizontal de poder, tengan la oportunidad de conocer, identificar y valorar el desempeño de las instituciones públicas...el poder democrático abre la posibilidad de que los ciudadanos tengan el derecho a la información público-gubernamental, generada mediante el concurso de agentes, instancias y responsables de la burocracia” (Uvalle, 2007, p. 61).

Desde una perspectiva normativa, la gobernanza exige una administración eficaz que destaque elementos fundamentales como la transparencia, la eficiencia, la legalidad, el Estado de derecho y la rendición de cuentas. Estos elementos tienen como objetivo fortalecer las capacidades institucionales del Estado y abordar los problemas públicos de manera efectiva. Una buena gobernanza implica la transparencia y la eficacia en tres áreas fundamentales: 1) los métodos de elección, control y sustitución de los gobernantes para asegurar la estabilidad institucional; 2) la capacidad del gobierno para administrar recursos y aplicar políticas, reflejando un marco regulatorio sólido y una gestión gubernamental efectiva; y 3) el respeto a los ciudadanos, fomentando la transparencia, la participación y la garantía del Estado de Derecho (Rosas-Ferrusca, Calderón-Maya y Campos-Alanís, 2012).

Así, la gobernanza centrada en la transparencia proporciona a la administración pública una visión clara de qué actores gubernamentales llevan a cabo acciones específicas, cómo las implementan y cuáles son los resultados alcanzados. A medida que la transparencia, como principio de gobernanza, influya en las prácticas administrativas, los ciudadanos podrán supervisar las operaciones dentro de la estructura gubernamental. Este proceso contribuirá

al fortalecimiento de la gobernanza democrática. La participación y la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas generarán oportunidades para una nueva forma de gobierno: un gobierno abierto como política pública, caracterizado por su naturaleza horizontal y multicéntrica. En este contexto, la legitimidad de la gobernanza y las políticas públicas se verá reforzada mediante interacciones comunicativas entre la sociedad y el Estado.

“Pensar en términos de gobernanza nos ayuda a pensar en nuevas prácticas administrativas para dirigir a una sociedad y alcanzar metas colectivas, suplantando parcialmente las estructuras jerárquicas de gobierno por esquemas de gestión más dinámicos y de participación social continua” (Vergara, 2008, p. 37).

En este nuevo modelo de gobierno, la transparencia otorga al ciudadano la capacidad de supervisar las operaciones dentro de la estructura administrativa gubernamental, permitiéndoles participar como una forma de vigilancia externa sobre las actividades de los funcionarios públicos. (Vergara, 2008). Sin embargo, en la literatura desde el campo de la teoría política y la administración pública se identifican problemas de agencia dados por los intereses divergentes entre el poder Ejecutivo (principal) y los ministros o secretarios de Estado (agente), generando costos de transacción² que terminan afectando la eficiencia y eficacia del gobierno.

3. Transparencia en el modelo principal-agente

La teoría de la agencia explora las relaciones entre dos actores, generalmente un principal y un agente, analizando cómo estos interactúan bajo condiciones de información asimétrica y divergentes incentivos. Esta teoría fue expuesta por Michael Jensen y William Meckling en

² Los costos de transacción se derivan de las transacciones y decisiones económicas llevadas a cabo por los agentes organizacionales. La administración pública incluye diversas dependencias gubernamentales encargadas de múltiples procesos, como la contratación y gestión de recursos humanos (aparato burocrático), la adquisición de materiales e insumos (compras públicas), la gestión de recursos financieros (gasto público) y la provisión de bienes y servicios. Para gestionar estos recursos, se establecen áreas de interacción entre el sector público y el privado, así como entre entidades del sector público, donde pueden surgir prácticas irregulares y poco éticas. La presencia de elevados costos de transacción en la administración pública se hace evidente cuando los trámites y servicios en las oficinas gubernamentales son complicados, demorados y costosos (Pérez Ramírez, 2016).

su libro “Theory of the Firm: Managerial Behaviour, Agency Cost and Ownership Structure” (1976). Ofrecen un modelo explicativo de las dinámicas presentes en un contrato de agencia explícito. En dicho acuerdo, un individuo (el principal) delega parte de su autoridad o la ejecución de una actividad a otra persona (el agente), quien se compromete a realizar acciones específicas en favor del principal.

proporciona un modelo explicativo de las relaciones en un contrato explícito de agencia. En este contrato, un individuo (el principal) delega parte de su autoridad o la gestión de una actividad a otra persona (el agente), quien se compromete a llevar a cabo determinadas acciones en beneficio del principal.

La premisa básica de la teoría de la agencia es que, si ambas partes en una relación principal-agente buscan maximizar su propia utilidad, el agente no siempre actuará en el mejor interés del principal. Los problemas de agencia pueden surgir no solo por las diferencias de objetivos entre el principal y el agente, sino también por la asimetría de información, las preferencias de riesgo de las partes (Eisenhardt, 1989). Las distintas preferencias de riesgo se tornan problemáticas cuando el principal y el agente, debido al contrato, deben asumir los mismos riesgos a pesar de tener distintas predisposiciones hacia el riesgo sistemático y no sistemático (Brando de Oliveira y Fontes Filho, 2017).

Las asimetrías de información entre el principal y el agente generan condiciones propicias para que el agente transmita información incompleta o sesgada, ya sea de manera voluntaria o involuntaria. Según Williamson (1987), la acción oportunista es intrínsecamente maliciosa y puede incluir mentiras, robos, engaños y formas sutiles de fraude. En la teoría de la agencia, este oportunismo se manifiesta tanto ex-ante como ex-post en relación con la duración del contrato, dando lugar a problemas de selección adversa y riesgo moral, respectivamente (Brando de Oliveira y Fontes Filho, 2017). Por ejemplo, el Congreso mexicano delega al Ejecutivo la autoridad para administrar el presupuesto anual de egresos. Sin embargo, una vez realizada esta delegación y ejecutado el gasto, el Ejecutivo posee conocimiento detallado y específico sobre el uso del presupuesto, mientras que el

Congreso, en su papel de principal, solo dispone de información parcial y restringida (Ugalde, 2002a).

Por lo tanto, en situaciones en las cuales hay una asimetría de información entre el agente y el principal, surgen decisiones que pueden conducir a la corrupción. El agente evalúa los costos de oportunidad asociados con el incumplimiento hacia el principal, lo cual puede resultar en una pérdida de eficiencia social derivada de esas decisiones. De acuerdo, con Flores (2018), la corrupción, ya sea por parte de funcionarios o ciudadanos, funciona como un mecanismo que compensa la ineficiencia gubernamental, lo cual perjudica la eficiencia social en la distribución de bienes y servicios.

En este contexto, la lógica del principal-agente conduce a la institucionalización racional del interés propio y la estrategia engañosa, facilitando que ambos actores puedan mentir o comportarse de manera intencionada y racional (información oculta, selección adversa o riesgo moral). En la esfera pública, esto tiene importantes consecuencias, ya que los actos racionales, tanto individuales como colectivos, pueden combinarse para generar ineficiencia y resultados no óptimos para la sociedad.

Para abordar los problemas derivados de intereses divergentes e información asimétrica, algunos autores como Ugalde (2002a) y Vergara (2007) sugieren implementar políticas de transparencia y sistemas de rendición de cuentas. Estas medidas requerirían que el agente reportara exhaustivamente al principal sobre sus acciones y resultados, al tiempo que provee al principal de herramientas para monitorear el desempeño del agente.

“En la medida en que todos los niveles de gobierno hagan disponible al público la información necesaria para juzgar la calidad de sus políticas, su nivel de desempeño y los resultados obtenidos, se reducirá la asimetría de información y será posible que la sociedad recupere control sobre sus gobiernos” (Vergara, 2008, p. 35)

El riesgo moral surge cuando el agente encuentra incentivos para actuar en beneficio propio, desviándose del mandato del principal, debido a las dinámicas inherentes a la

delegación. Esto ocurre porque los intereses personales del agente no siempre están alineados con los de su superior jerárquico. En el ámbito de la administración pública, este conflicto se interpreta de la siguiente manera: en la relación principal-agente, la burocracia (agente) carece de autoridad formal, pero posee conocimientos estratégicos, lo que le permite diseñar alternativas. En cambio, los políticos (principal) tienen la autoridad formal, pero carecen de conocimientos profundos, limitándose a tomar la decisión final. En este contexto, la burocracia intenta manipular la agenda del principal para favorecer sus programas preferidos, mientras que los políticos buscan seleccionar el programa que más beneficie su estatus político. Este conflicto de intereses surge debido a la disparidad entre la autoridad formal establecida por la jerarquía institucional y la autoridad efectiva determinada por el acceso y control de la información relevante (Arellano, Alamilla & Campos, 2004).

En resumen, la transparencia implica el deber continuo de los líderes o agentes de rendir cuentas a sus mandantes o principales, incluso sin que estos lo soliciten explícitamente, respecto a las acciones realizadas como resultado de la delegación de autoridad, ya sea a través de un acuerdo formal o informal. La falta de cumplimiento con esta obligación puede conllevar sanciones para los líderes o agentes involucrados.

4. El derecho a la información en México.

La promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002 estableció un marco normativo para garantizar el acceso a la información. Esta ley fue resultado de la presión de organizaciones de la sociedad civil y la apertura política, creando el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), encargada de supervisar el cumplimiento de las disposiciones de transparencia. Posteriormente, la reforma del artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 2007 institucionalizó este derecho, asegurando que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales y municipales estuvieran sujetos a principios de máxima publicidad, transparencia, rendición de cuentas y protección de

datos personales. En 2014, el IFAI se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), a través de la reforma al artículo 6° constitucional, que otorgó su nuevo status como órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales en el país.

En 2015, se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que armonizó las leyes locales con los estándares nacionales y fortaleció los mecanismos de supervisión. Esta ley estableció el Sistema Nacional de Transparencia (SNT), Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, integrado por organismos garantes en cada entidad federativa y coordinado a nivel nacional. Además, se han implementado plataformas tecnológicas como el Sistema de Solicitudes de Información (SISI) y la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), que facilitan el acceso a la información pública y permiten a los ciudadanos realizar solicitudes de manera más eficiente, reflejando el compromiso continuo de México con la transparencia. A pesar de estos avances normativos, México enfrenta el desafío de traducir estas disposiciones en políticas y acciones efectivas que aseguren un acceso equitativo y efectivo a la información.

Según Morales y Hernández (2021), la legislación vigente no se ha traducido en prácticas, procedimientos y políticas efectivas que faciliten el acceso generalizado a información relevante para toda la sociedad. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (ENAIID, 2019), solo una minoría de la población conoce cómo ejercer su derecho a la información; el 72.3% reconoce que todos tienen derecho a acceder a información pública, pero menos de la mitad (46.2%) está informada sobre la existencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. En las entidades federativas, esta situación es aún más alarmante, ya que apenas un mínimo 1.5% está al tanto de la existencia de un órgano garante para el acceso a la información.

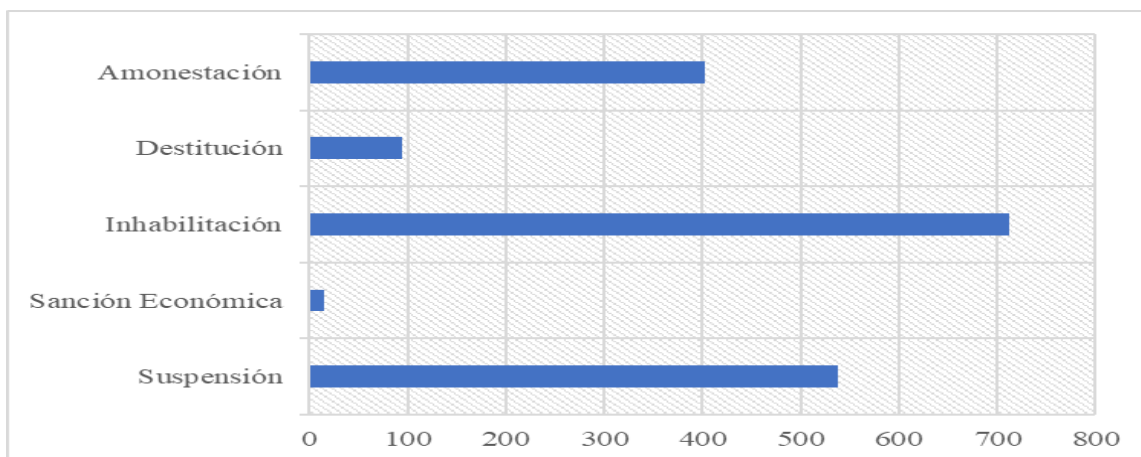
De acuerdo con Morales y Hernández (2021), estas cifras concuerdan con el informe anual publicado por el INAI en marzo de 2020. En el último año, hubo un incremento del 22.7%

en las solicitudes de acceso a la información. La mayoría de estas solicitudes (82.7%) fueron originadas en áreas urbanas como la Ciudad de México, Jalisco y el Estado de México, y fueron presentadas por personas con un alto nivel educativo (licenciatura o posgrado). Esto puede indicar un creciente interés en acceder a la información, aunque también subraya un enfoque reactivo hacia la transparencia, evidenciando que la información no siempre está fácilmente disponible. Además, los recursos de revisión, que son el mecanismo disponible para impugnar una decisión, experimentaron un notable incremento del 69.7%.

Según datos del INAI (2019), durante el período de octubre de 2018 a septiembre de 2019, se resolvieron un total de 15,970 casos relacionados con el acceso a la información. De estos, 8,619 correspondieron a recursos de revisión, 230 a recursos de inconformidad, 794 a resoluciones de recursos que fueron atraídos por el INAI, y 6,327 a recursos que fueron desechados, sobreseídos o considerados como no interpuestos (Merino, 2020). En el año 2020, el INAI trató 295 recursos de inconformidad, de los cuales el 97.63% estaban relacionados con el acceso a la información, mientras que el 2.37% correspondió a recursos de inconformidad en materia de protección de datos personales (Merino, 2020).

Entre el 1 de septiembre de 2022 y el 30 de junio de 2023, la Secretaría de la Función Pública (SFP) recibió 19,627 procedimientos de responsabilidad administrativa de servidores públicos y completó la resolución de 15,831 casos, lo que representa un porcentaje del 80.7%. Dentro de estos casos, se aplicaron 1,762 sanciones distribuidas de la siguiente manera: 538 suspensiones, 15 sanciones económicas, 712 inhabilitaciones, 95 destituciones y 402 amonestaciones (SFP, 2023), como se ilustra en la gráfica 1.

Gráfica 1. Sanciones a personas servidoras públicas



Nota: Se excluyen de estas cifras las sanciones que están bajo impugnación ante las autoridades judiciales, así como aquellas que han sido revocadas. Las sanciones se enumeran según la fecha de resolución durante el período informado.

Fuente: Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS)., citado por la SFP (2023, p. 28).

En cuanto a los procedimientos por faltas administrativas graves, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 2022, los Órganos Internos de Control (OIC) y las Unidades Responsables (UR) enviaron 570 expedientes al Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA). Durante el período del 1 de enero al 30 de junio de 2023, se remitieron 394 expedientes (SFP, 2023). Estas cifras se desglosan por comisariato en el cuadro siguiente:

Tabla 1. Acciones de responsabilidad turnadas al TFJA, 2022-2023

Sector	Acciones Enviadas	
	2022	2023*
Bienestar y Recursos Renovables	49	46
Desarrollo Económico	108	70
Educación y Cultura	34	38
Energía	111	67
Hacienda	108	88
Salud, Trabajo y Seguridad Social	99	47
Seguridad Nacional	61	38
Total	570	394

Fuente: Sistema Integral de Responsabilidades Administrativa (SIRA) citado por la SFP (2023, p. 29)

*El periodo que se reporta es de enero a junio de 2023.

En el marco del eje "Política y Gobierno" del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, particularmente en los apartados dedicados a "Erradicar la corrupción, el dispendio y la frivolidad" y "Recuperar el estado de derecho", además de las responsabilidades asignadas a la Secretaría de la Función Pública, en materia de responsabilidad administrativa, se están implementando acciones para que las autoridades pertinentes investiguen casos de corrupción en los que estén implicados servidores públicos o particulares.

De diciembre de 2018 a junio de 2023, se registraron un total de 834 denuncias penales, de las cuales 284 fueron presentadas por la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) y 550 por los Órganos Internos de Control (OIC). Estas denuncias se refieren a presuntos delitos como enriquecimiento ilícito, abuso de funciones, mal uso del servicio público, ejercicio indebido de la autoridad, fraude, peculado, falsificación de documentos, uso de documentos falsos y operaciones inexistentes (delito fiscal), entre otros.

Entre septiembre de 2022 y junio de 2023, la Unidad de Asuntos Jurídicos (UAJ) inició un total de 46 procedimientos judiciales por posibles infracciones cometidas por servidores públicos. De estas denuncias, 41 estuvieron relacionadas con enriquecimiento ilícito, 3 con el uso indebido de atribuciones y facultades, 1 con peculado y 1 con delitos contra la administración de justicia. Por otro lado, los Órganos Internos de Control (OIC) presentaron 15 denuncias por presuntos delitos como abuso de autoridad, peculado, falsificación de documentos, falsedad en declaraciones, usurpación de profesión, entre otros (SFP, 2023, p. 30).

En relación con la corrupción, el Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. (IMCO), publicó el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) en su edición 2023, donde se detalla que, durante el año 2022, las instituciones públicas federales realizaron un total de 174,219 procedimientos de adquisición, con un gasto que superó los 513 mil millones de pesos. Según el informe, siete de cada diez instituciones aumentaron su nivel de riesgo en comparación con la edición anterior del IRC, atribuido a prácticas en las compras públicas

que afectan la competencia, transparencia y cumplimiento legal. Por ejemplo, el 16% de las adjudicaciones directas no incluyeron la publicación del contrato correspondiente, y el 30% de las licitaciones públicas carecieron de la publicación completa de uno o más documentos requeridos. Asimismo, se identificó el uso inadecuado de fondos públicos por un total de 3,584 millones de pesos en contratos con empresas de alto riesgo, incluyendo aquellas sancionadas, ficticias o de reciente creación. Específicamente, en 2022, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) formalizó contratos por 660 millones de pesos con entidades que habían sido establecidas durante el año anterior al inicio del contrato (IMCO, 2023).

Conclusiones

La falta de transparencia en el ámbito público en México constituye un desafío continuo para la rendición de cuentas y la efectividad de la gestión gubernamental. Contrariamente a los esfuerzos por implementar leyes y sistemas anticorrupción, la falta de claridad y acceso a la información pública sigue siendo un obstáculo significativo. La continuidad de prácticas opacas en la gestión de recursos públicos y la toma de decisiones han fomentado un entorno donde la corrupción y el abuso de poder pueden proliferar. Esta situación no solo debilita la confianza ciudadana en las instituciones, sino que también obstaculiza el desarrollo democrático y socioeconómico del país.

La escasa transparencia en la asignación y uso de recursos públicos puede perpetuar desigualdades y beneficiar a grupos selectos en detrimento del bienestar general. En un contexto donde la corrupción es percibida como endémica, es vital que se fortalezcan los mecanismos de transparencia y acceso a la información pública. Solo a través de un compromiso genuino con la apertura y la rendición de cuentas se podrá avanzar hacia una gestión pública más justa y eficiente, y se fomentará una mayor confianza y participación ciudadana en México.

La prevalencia de la opacidad en la administración pública es una característica intrínseca de los regímenes políticos autoritarios, en los cuales la concentración del poder en manos

del Ejecutivo facilita prácticas poco transparentes y el control unilateral de la información. El titular del poder Ejecutivo, en su calidad de jefe de la Administración Pública Federal Centralizada, ejerce un control casi absoluto sobre las decisiones y la distribución de recursos. A pesar de la existencia de contrapesos mediante controles internos y externos, tales como mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, estos no logran que continúe la corrupción.

Bibliografía

Brando de Oliveira, Clara y Fontes Filho, Joaquim Rubens (2017). Problemas de agencia en el sector público entre la administración central del ayuntamiento y los órganos ejecutivos. *Revista Brasileira de Administração Pública*, 51(4), 596-615. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612171397>

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Teoría de la agencia: evaluación y revisión. *Academy of Management Review*, 14(1), 57-74.

ENAIID (2019). Encuesta Nacional de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Ferreiro A. Y. (1999). Dinero, política y transparencia: el imperativo democrático de combatir la corrupción. Ponencia presentada en la 9th International Anti-Corruption Conference. Durban, Sudáfrica, 8-9.

Flores Llanos, Fernando Ulises (2018). *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos*. INAP.

García-García, J. y Curto-Rodríguez, R. (2019). El ejercicio de la rendición de cuentas mediante portales de datos abiertos en las comunidades autónomas españolas. *Revista de Internet, Derecho y Política*, 29, 1-15. <https://raco.cat/index.php/IDP/article/view/373562/467169>

Fox, J. (2007). The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability. Development in Practice. *JSTOR*, 17(4/5), 663-671.

Fox, J. & Haight L. (2007). Las reformas a favor de la transparencia: teoría y práctica. *Derecho a saber Balance y perspectivas cívicas*, 29-64.

Jorquera Beas, D. (2011). Gobernanza para el desarrollo local. *Documento de Trabajo*, N° 6, Santiago, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). <https://dhls.hegoa.ehu.es/documents/4581>

IMCO (2023). *Índice de Riesgos de Corrupción: comparas públicas en México 2018-2022*.

INAI (2020). *Informe anual 2019*. México.

March, J. y Olsen, J. P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa.

Merino, Huerta, M. (2008). La transparencia como política pública. En Ackerman, J. (coord.). Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho (240-262). Siglo XXI.

Merino Huerta, M. (2020). *Sobre el combate a la corrupción en México informe país, 2020*. Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Morales, L. y Hernández, J. (2021). *Transparencia fiscal y participación ciudadana en entidades de fiscalización Superior. Ámbitos nacional y estatal*. CIDE.

Pérez Ramírez, R. y Pérez Rodríguez, I. (2022). El desempeño de la administración pública en la Cuarta Transformación a través de los indicadores de gobernanza. *Religación. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 7(33), 1-18. <http://doi.org/10.46652/rgn.v7i33.930>

Pérez Ramírez, R. y Flores Ramírez, D. J. (2021). Gobierno abierto como política pública de gobernanza en México. En García Andrés, Adelaido y Víctor Samuel Peña Mancillas, (coords.). *Políticas públicas desde la perspectiva de la gobernanza: del diseño a la evaluación*. Vol. IV de *Las Ciencias Sociales en la transición* (pp. 17-42). COMECESO/Universidad Autónoma de Nuevo León. http://ri.uaemex.mx/bitstream/handle/20.500.11799/111060/Cap%20Libro_Gobierno%20abierto%20como%20pol%C3%ADtica%20p%C3%BAblica%20de%20gobernanza%20en%20M%C3%A9xico.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Pérez Ramírez, R. (2019). *Administración pública y gobernanza en México. Análisis del cambio institucional en la Agenda de Buen Gobierno*. ECORFAN-México. <http://ecorfan.org/libros/Administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20y%20gobernanza%20en%20M%C3%A9xico.pdf>

Pérez Ramírez, R. (2016). Corrupción y costos de transacción en la administración pública. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10), 1-27. <https://www.ricsh.org.mx/index.php/RICSH/article/view/84/438>

Sosa, J. (2011). *Transparencia y rendición de cuentas*. Siglo XXI.

Ugalde, L. C. (2002a). Rendición de cuentas y democracia. El caso de México. México: IFE.

Uvalle Berrones, R. (2013). *Oportunidades y restricciones de la política de transparencia en México*. UNAM.

Uvalle Berrones, R. (2007). Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado. *Revista Convergencia*, 14 (45), 47-74. <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1353>

Rosas-Ferrusca, F. J., Calderón-Maya, J. R. y Campos-Alanís, H. (2012). Elementos conceptuales para el análisis de la gobernanza territorial. *Quivera*, 12, 113-136. <https://quivera.uaemex.mx/article/view/9628>

Villanueva, Ernesto (2005). Aproximaciones conceptuales a la idea de transparencia. En M. Merino (coord.). *Transparencia: libros, autores e ideas* (pp. 57-65). IFAI-CIDE.

Vergara, R. (2007). *La transparencia como problema*. IFAI.