

V. La rendición de cuentas horizontal

La rendición de cuentas es un concepto global que acepta clasificaciones de acuerdo a diversos criterios. Por ejemplo, se puede clasificar de acuerdo al sujeto de la rendición, dando diversos tipos, entre ellos la rendición legislativa, gubernamental, burocrática, judicial y militar. La clasificación más sugerente sobre rendición de cuentas fue elaborada por Guillermo O'Donnell, que la divide en horizontal y vertical.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a “la existencia de agencias estatales con autoridad legal [...] para emprender acciones que van desde la supervisión rutinaria hasta sanciones penales y desafuero en relación con actos u omisiones ilegales de otros agentes o agencias del Estado”.²⁴ Esta vía de rendición de cuentas supone la vigilancia de los órganos del Estado por parte de otras instituciones, también estatales, dotadas de autonomía para ejercer funciones de fiscalización. Los poderes Ejecutivo, Le-

gislativo y Judicial, en los diferentes ámbitos de gobierno, deben rendirse cuentas entre sí y frente a otras instituciones autónomas cuya tarea es revisar su comportamiento. La rendición es horizontal en tanto se desarrolla entre instituciones del mismo nivel jerárquico, pero independientes entre sí.²⁵

En la rendición de cuentas horizontal, los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, además de cumplir sus funciones propias (ejecutar las leyes y llevar a cabo un programa de gobierno; crear y modificar las leyes, y velar por la legalidad de los actos y el cumplimiento de las leyes, respectivamente), tienen también la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base

²⁴ Guillermo O'Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000, p. 7.

²⁵ Algunos autores han criticado la definición de O'Donnell por no incluir a actores no-estatales. Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”..., *op. cit.*, por ejemplo, dice que muchos actores ajenos al Estado participan en los procesos de rendición de cuentas, pero concluye diciendo que la asimetría de recursos es tan grande entre ambos grupos de actores que la convierte en un mecanismo ineficaz. Por su parte, Schmitter dice que una grave omisión de O'Donnell es no incluir a grupos sociales y medios de comunicación en la rendición horizontal porque ellos fortalecen ese tipo de rendición. Véase Philippe Schmitter, “Comments on Horizontal Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State...*, *op. cit.*

en el principio de pesos y contrapesos. La pregunta ¿quién vigila al vigilante? encuentra parcialmente respuesta en la rendición de cuentas horizontal. Josep Colomer²⁶ lo ha expresado como el viejo juego infantil de la piedra, el papel y las tijeras. El modelo es transitivo: $A > B$, $B > C$, $C > A$. Dicho de otra manera, la piedra vence a las tijeras, éstas vencen al papel, y el papel vence a la piedra. Se forma un círculo en el cual nadie logra imponerse sobre los demás.

De manera similar opera la relación entre los tres poderes de gobierno. La similitud descansa en el desenlace: en ambos casos nadie se impone sobre los demás y ello produce balance. Si algún poder, teórica y constitucionalmente, tuviera facultades para regular el ejercicio de los otros poderes, el principio de pesos y contrapesos se debilitaría y la rendición de cuentas horizontal sería unidireccional y terminaría por facilitar la arbitrariedad y la discrecionalidad del poder más fuerte, lo mismo tratándose del Ejecutivo que del Legislativo. Según Crespo, “un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de

parálisis e ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia”.²⁷

Cabe destacar que un arreglo de separación de poderes con instituciones de rendición de cuentas puede ser insuficiente para prevenir y evitar desviaciones si el poder está concentrado: “Las instituciones no dividen el poder donde el poder no se encuentra dividido”.²⁸ Si un partido controla el Ejecutivo y además posee una mayoría abrumadora en el Parlamento, y si ese esquema se repite con frecuencia después de cada proceso electoral, el jefe de gobierno encontrará poca resistencia en sus políticas y ejercicio. Sus deseos se vuelven orden y él termina siendo árbitro último e inapelable en los conflictos políticos. Para un ejercicio efectivo de rendición de cuentas horizontal es necesario compartir el poder de modo que ningún actor sea tan poderoso como para decidir por sí mismo el proceso

²⁶ Josep Colomer, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Madrid, 1998, p. 37.

²⁷ José Antonio Crespo, “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas”, en *Cultura de la rendición de cuentas*, núm. 1, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, México, 2001. Esa fue justamente la experiencia de la Constitución de 1857, que dotó al Congreso mexicano de mucha fuerza frente a un Ejecutivo acotado, lo cual condujo a problemas de gobernabilidad. Véase Ignacio Marván, *¿Y después del presidencialismo?*, Editorial Océano, México, 1997, pp. 50-55.

²⁸ Beatriz Magaloni, “Protecting Rights in New Democracies: Is Limited Government Enough?”, en *Conference on Institutions...*, op. cit., p. 5.

político de principio a fin. En buena medida, la presidencia demasiado fuerte que caracterizó a México durante varias décadas fue consecuencia de la falta de una auténtica competencia electoral que dibujara una repartición equilibrada del poder. El PRI controlaba el Ejecutivo federal, ambas cámaras del Congreso, los gobiernos estatales, las legislaturas locales y las presidencias municipales. Y eso no cambiaba de un proceso electoral a otro. En última instancia, el presidente de la República terminaba por gobernar solo y, al menos metafóricamente hablando, los tres poderes eran depositados en su persona.

La vigilancia mutua entre los poderes Ejecutivo y Legislativo requiere, en ocasiones, la intervención del Poder Judicial, el cual está facultado constitucionalmente para interceder cuando surgen conflictos entre poderes. Los recursos de que dispone el Poder Judicial en México son dos: las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad. El primero consiste en resolver conflictos suscitados entre diferen-

tes instituciones públicas (poderes Ejecutivo y Legislativo, entre la Federación y los estados o municipios). El segundo recurso es una forma de revisión judicial; se trata de un instrumento promovido por alguna de las cámaras del Congreso en contra de leyes federales o tratados internacionales.²⁹ Mediante ambos recursos el Poder Judicial contribuye a la protección de la soberanía de las diferentes instituciones del Estado y a la salvaguarda del Estado de derecho y la rendición de cuentas.

Pero la democracia horizontal –con distribución del poder, agencias públicas para la fiscalización y supervisión mutua entre poderes– es insuficiente para asegurar transparencia, responsabilidad y legalidad en las acciones de gobierno. El voto de los electores, así como la labor de las agrupaciones ciudadanas y de los medios de comunicación son instrumentos que complementan la rendición de cuentas horizontal para el propósito de que el gobierno rinda cuentas. Se trata de la segunda vertiente, la rendición de cuentas vertical.

²⁹ *Ibíd.*, p. 11.