

VI. La rendición de cuentas vertical

La rendición de cuentas vertical describe una relación entre desiguales (rendición burocrática en la que un superior jerárquico trata de controlar a sus subordinados, o bien, la rendición electoral en la cual los votantes juzgan y vigilan a los representantes). De acuerdo con la clasificación de O'Donnell,³⁰ la rendición de cuentas vertical se divide en dos: la electoral y la social vertical.

La primera se refiere a las elecciones como mecanismo para estimular la responsabilidad de los gobiernos. Aunque el voto ciudadano carece de efectos vinculantes y de sanciones en caso de que un gobernante no cumpla sus promesas de campaña, sirve para advertir a los gobernantes y legisladores que un ejercicio incorrecto de la función pública tiene consecuencias y ello tiende a estimular la responsabilidad del gobierno. Los electores pueden ejercer sanciones al no reelegir al partido en el gobierno o castigar a un representante negándole un segundo periodo. Quien desafía al elector puede comprometer su futuro. “Las promesas del Eje-

cutivo son mucho más creíbles si existe un mecanismo bien establecido para sacar al gobierno en la siguiente elección en caso de fallar a sus promesas”.³¹ Ese mecanismo bien establecido lo constituyen los comicios electorales regulares, universales, imparciales, creíbles y competitivos.³²

¿Quién vigila al vigilante?, expresión que sintetiza el problema teórico de la rendición de cuentas, encuentra en el sufragio electoral parte de su respuesta. La estructura vertical y rígida de la burocracia explica cómo se delegan obligaciones y se piden cuentas sobre las acciones relacionadas con el desempeño laboral. Pero la estructura piramidal del gobierno termina por depositar en una sola

³¹ Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability...*, op. cit., p. 21.

³² Muchos autores, sin embargo, consideran que las elecciones no constituyen por sí mismas un mecanismo eficaz de rendición de cuentas. Schedler, Diamond y Plattner (*The Self-Restraining...*, op. cit.) dicen que las elecciones son necesarias pero insuficientes para controlar al Estado. Fearon dice que la evidencia empírica en Estados Unidos sugiere que los votantes usan las elecciones más para elegir buenos candidatos que para castigar a malos representantes (James Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians...”, op. cit.).

³⁰ Guillermo O'Donnell, “Further Thoughts on Horizontal Accountability”..., op. cit.

persona la comandancia última, en la cual no hay jefe ulterior. Esa posición es la jefatura de gobierno, encargada a un presidente o primer ministro. Surge entonces la cuestión sobre quién vigila a ese jefe. La respuesta, además de los pesos y contrapesos de la separación de poderes, descansa en el voto ciudadano. Si el presidente o primer ministro actúan irresponsablemente, el elector tiene la facultad de colocar a otro partido en el gobierno en la siguiente elección. Y si la reelección al frente del gobierno es una posibilidad constitucional, el voto se fortalece como incentivo negativo para obligar al gobierno a sujetarse al marco legal. El elector es el vigilante último.

La otra vertiente de la rendición de cuentas vertical está conformada por las agrupaciones ciudadanas y los medios de comunicación. A diferencia del sufragio electoral, este mecanismo descansa en medidas basadas en la crítica moral y pública. Exhibir y descalificar al gobierno por determinadas acciones constituyen el cuerpo de la sanción. Esas sanciones se pueden transformar en un castigo en las urnas. O bien, pueden detonar procesos de fiscalización por el Congreso o el Poder Judicial hasta concluir incluso en una sanción penal o administrativa, propia de la rendición de cuentas horizontal.

La rendición de cuentas social vertical incluye diversas acciones “dirigidas a exhibir el mal manejo del gobierno, introducir nuevos temas a la agenda pública, o bien influir o revertir ciertas decisiones de política pública implementadas por el gobierno. Y para la promoción de estas acciones, los medios y las organizaciones y movimientos sociales [...] promueven la activación de mecanismos legales para la vigilancia [...] de la política pública”.³³ Así, los mecanismos de rendición de cuentas vertical pueden estimular la ulterior activación de mecanismos de rendición de cuentas horizontal.³⁴

A diferencia de la rendición de cuentas horizontal, en la cual la fiscalización tiene sanciones vinculantes penal o administrati-

³³ Catalina Smulovitz, “Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship”, en *Conference on Institutions...*, *op. cit.*, p. 2.

³⁴ La rendición de cuentas vertical excluye a varias instancias relacionadas con lo público por tratarse de organizaciones que no reciben recursos públicos. Los medios de comunicación son agentes de rendición de cuentas vertical que en opinión de muchos deberían estar a su vez sujetos a vigilancia. Su único contrapeso lo constituye la decisión del televidente, radioescucha o lector de cambiar de medio. Su única regulación está dada por la libre competencia. Las fuerzas del mercado terminan por marginar a las opciones costosas o de baja calidad. Sin embargo, los medios, en busca de obtener *rating* o mayores ventas, con frecuencia denuncian y acusan sin sustento y evidencia suficiente, y al ejercitar una acción de supuesta vigilancia sobre los poderes de gobierno, pueden desvirtuar la rendición de cuentas y causar daño moral. Por ello, muchos han sugerido incluir a los medios entre los sujetos que deben ser vigilados.

vamente, la rendición de cuentas vertical sólo cuenta, en primera instancia, con sanciones morales o simbólicas. No hay multas económicas ni encarcelamientos. Las organizaciones sociales y los medios de comunicación realizan investigaciones, pronunciamientos y juicios dirigidos a exhibir al servidor público que ha faltado a la honestidad, la libertad o la transparencia. Sin embargo, ambos sistemas

de rendición de cuentas, el horizontal y el vertical, son complementarios. Las acciones legales y administrativas son fundamentales para prevenir, sancionar y, eventualmente, reparar el daño ocasionado por un acto ilícito o corrupto. Y las acciones de rendición de cuentas vertical pueden detonar en un periodo ulterior la vigilancia horizontal.