

LUIS CARLOS UGALDE

**RENDICIÓN DE CUENTAS Y DEMOCRACIA.
EL CASO DE MÉXICO**

RENDICIÓN DE CUENTAS
Y DEMOCRACIA.
EL CASO DE MÉXICO

Luis Carlos Ugalde

Primera edición, abril de 2002

© 2002, Instituto Federal Electoral
Viaducto Tlalpan 100, esquina Periférico Sur
Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D.F.

ISBN: 970-695-018-4

Impreso en México/*Printed in Mexico*
Distribución gratuita. Prohibida su venta

Contenido

| | |
|---|----|
| Presentación | 7 |
| Introducción | 9 |
| I. La definición | 11 |
| II. Conceptos semejantes, pero diferentes | 15 |
| III. La delegación y la rendición de cuentas | 19 |
| IV. Los costos de información de la rendición de cuentas | 23 |
| V. La rendición de cuentas horizontal | 27 |
| VI. La rendición de cuentas vertical | 31 |
| VII. La rendición de cuentas en México bajo el modelo de <i>principal-agente</i> | 35 |
| VIII. La rendición de cuentas en la historia de la democracia | 41 |
| IX. Orígenes históricos de la rendición de cuentas en México | 47 |
| X. Uso del término <i>rendición de cuentas</i> en México | 51 |

Conclusiones 53

Bibliografía 55

Sobre el autor 61

Presentación

La rendición de cuentas se ha constituido en elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su realización encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato hecho por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático los ha elegido como sus representantes.

En México, en la medida que ha evolucionado el sistema político mexicano, cada vez es mayor la demanda ciudadana por información precisa y comprobable de la administración pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestión gubernamental. Demanda que hoy no podemos considerar sino como un derecho fundamental para el ciudadano y una obligación para sus representantes.

El doctor Luis Carlos Ugalde presenta en este trabajo un análisis sobre la rendición de cuentas, desde su definición lingüística hasta su evolución histórica como concepto inherente a la democracia, y su desarrollo y aplicación como instrumento para controlar el abuso del poder. Asimismo, examina el proceso de rendición de cuentas que se da actualmente en México y formula propuestas para mejorar ese instrumento de vigilancia. La rendición de cuentas, dice, se da a través de una cadena múltiple de vigilancia que presenta dificultades de acción que podrían superarse y, con ello, mejorar la calidad de la gestión gubernamental.

Si bien se hace referencia a diversas apreciaciones sobre lo que es la rendición de cuentas, el autor señala que la aparición de ésta corre paralela a la transformación de las ideas sobre legitimidad y soberanía. Por ello, dice, la rendición de cuentas nació con el advenimiento de la democracia representativa, ya que el gobernante debe corresponder a la confianza otorgada por quienes lo eligieron su representante. Asimismo, en aras de una precisión del término, expone las diferencias entre conceptos relacionados con rendición de cuentas, como son la responsabilidad política, la responsividad, el control, la fiscalización y la transparencia, los cuales, más bien, en la óptica de Ugalde, son algunos de los principales mecanismos de un

sistema de rendición de cuentas. Éste debe contar con instrumentos que obliguen a los gobernantes a reportar sus actos ante los ciudadanos, y permitan que éstos puedan “monitorear” el desempeño de los primeros.

En este sentido, el doctor Ugalde reflexiona sobre los costos económicos que implica llevar a cabo la rendición de cuentas, y sobre el riesgo de que se puedan crear excesos en instancias burocráticas de vigilancia que podrían generar corrupción. Sin embargo, la rendición de cuentas es indispensable en un gobierno democrático ya que con ella se pueden analizar las acciones del gobierno y poner coto al eventual abuso del poder.

Para ello, subraya la necesidad de que la gestión gubernamental se realice con transparencia, que la información sea de acceso libre y público para que todo ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades. “Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. Un sistema eficiente de rendición de cuentas requiere transparencia gubernamental. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población”, afirma el doctor Ugalde.

En México, como lo señala el autor, se cuenta ya con democracia como forma de gobierno, pero con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Y en coincidencia con esta necesidad por establecer mecanismos de rendición de cuentas, el Instituto Federal Electoral colabora a la reflexión sobre este proceso con la edición del presente trabajo.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Introducción

El uso del término “rendición de cuentas” se ha incrementado notoriamente en México durante los últimos años, aunque no siempre con precisión conceptual ni con claridad sobre sus mecanismos y alcances. Desde la época del Congreso Constituyente de 1917 se usa “rendir cuentas” para denotar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, el término fue poco utilizado por políticos y académicos hasta hace algunos años. Parte de la explicación reside en que a pesar de que la Constitución establece un sistema de pesos, contrapesos y rendición de cuentas, en la práctica rendir cuentas no fue una prioridad de los gobiernos posrevolucionarios ni una exigencia de la sociedad. Con el advenimiento de la competitividad electoral, de los gobiernos divididos y de la alternancia, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los congresos y de amplios sectores de la sociedad. En consecuencia, el concepto que ocupa este trabajo se ha popularizado como término cotidiano del vocabulario de políticos, periodistas, académicos y sociedad en general.

Rendición de cuentas es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que en su acepción original significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable ante alguien de algo”.¹ Sin embargo, en la lengua española se carece de un término adecuado que exprese con nitidez la acepción anglosajona del mismo y, ante la ausencia de mejores opciones, se usa cada vez más el término “rendición de cuentas”.

Todos los regímenes políticos, incluso los autoritarios y unipersonales, rinden cuentas de “algo” a “alguien” –sea un grupo de electores, en el caso de la democracia representativa, o sea un grupo de generales, notables, o la propia divinidad, tratándose de sistemas menos abiertos. La variación es de grado. Si una dictadura es el régimen más insulado y menos responsable frente a los ciudadanos, la democracia representativa es el tipo de régimen político que más obliga a los gobiernos a rendir cuenta de sus actos a los votantes, a las asambleas y a los poderes

¹ *The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.

judiciales, entre otros. La rendición de cuentas es elemento central de la democracia representativa, uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplan su mandato con transparencia, honestidad y eficacia.

Este trabajo busca definir con nitidez el concepto “rendición de cuentas”, analizar su evolución en la historia de la democracia y ofrecer un marco analítico para entender la lógica y alcances de la rendición de cuentas en un sistema democrático de gobierno. El

ensayo concluye con una descripción del sistema vigente de rendición de cuentas en México y algunas sugerencias para aumentar su transparencia y mejorar su funcionamiento.

Agradezco la invitación del Instituto Federal Electoral para contribuir a la difusión de temas centrales para la consolidación de la democracia en México. También expreso una enorme gratitud a Jerónimo Díaz Rebolledo por su apoyo de investigación, sus ideas y su crítica aguda e inteligente que fueron muy valiosos para la realización de este trabajo.

I. La definición

“Rendición de cuentas” es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa “el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (*liable*) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)”.² *Accountability* se deriva de *account*, que significa “descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]”.³

En inglés, el sustantivo *account* derivó en dos términos: *accounting*, que hace referencia a la profesión de contabilidad, y *accountability*, que hace referencia al acto de dar cuentas. En español, sin embargo, el término “cuenta” (traducción de *account*) sólo generó el derivado “contabilidad” y nunca desarrolló uno que significara el “acto de dar cuentas”. En consecuencia, mientras *accounting* se ha traducido como contabilidad, *accountability* carece de un término

correspondiente por lo que se le ha traducido como “rendición de cuentas”, término de difícil conjugación y que deja a la ciencia política y a los políticos hispanoparlantes sin un vocablo adecuado para describir esa característica que es central para las democracias representativas con separación de poderes, como es el caso de México.

Tan reciente es el uso del término “rendición de cuentas”, que el *Diccionario de la Lengua Española* en su edición de 1992 define “rendición” bajo diferentes acepciones, ninguna de las cuales hace referencia a control o vigilancia de gobernantes. Lo mismo sucede con el *Diccionario del Español Usual en México*,⁴ que define “rendición” en varias vertientes –rendición como sometimiento ante ejército enemigo; rendición como cansancio extremo; rendición como producción de ganancia o buen resultado; rendición como suficiencia o insuficiencia de algo; rendición como tributo u homenaje a alguien– ninguna de las cuales hace referencia a pesos y contrapesos administrativos o políticos.

² *Ibid.*

³ *Ibid.*

⁴ *Diccionario del Español Usual en México*, El Colegio de México, México, 1996.

Pasando del ámbito de los diccionarios al de la política, la rendición de cuentas significa “la obligación de todos los servidores públicos de dar cuentas, explicar y justificar sus actos al público, que es el último depositario de la soberanía en una democracia”.⁵ Para McLean, la rendición de cuentas es “el requerimiento para que los representantes den cuenta y respondan frente a los representados sobre el uso de sus poderes y responsabilidades, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos que les son señalados, y acepten responsabilidad en caso de errores, incompetencia o engaño”.⁶

Para Schedler, la rendición de cuentas en el ámbito político es un concepto de dos dimensiones que denota, por un lado, la obligación de los políticos y funcionarios públicos de informar y justificar sus actos (*answerability*) y, por el otro, la capacidad

para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violen ciertas normas de conducta (*enforcement*).⁷

Para Schedler, *answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela implica también contar con los mecanismos para supervisar los actos de gobierno. Por su parte, *enforcement* implica hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplen su mandato a fin de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo que disuada a potenciales infractores de la ley.

Para Luis F. Aguilar, rendir cuentas significa responsabilidad no en el sentido moral, sino en el social-jurídico de ser responsable de algo ante alguien; implica el sentido de información obligada (no opcional) y de información sobre el cumplimiento o incumplimiento de la responsa-

⁵ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999, p. 298.

⁶ Ian McLean, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996, p.1. Para Cheibub y Przeworski, “un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos pueden discernir si su gobierno está actuando en su interés y sancionarlo en concordancia, de forma tal que los gobernantes en funciones que sí cumplen su mandato son reelectos y aquellos que no pierden su cargo”. La rendición de cuentas es un mecanismo retrospectivo porque las acciones de los gobernantes son eva-

luadas *ex post* por los efectos que generan (José Antonio Cheibub y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, *op. cit.*, p. 225).

⁷ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”, en Andreas Schedler, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999, p. 26.

bilidad. En su opinión, hablar de rendición de cuentas desvinculada de obligatoriedad es un enfoque parcial. “Rendir cuentas es estar por obligación disponible a ser requerido a informar del cumplimiento de responsabilidades”.⁸

Es importante destacar el papel de las sanciones en el concepto de rendición de cuentas. Para Schedler, “un sujeto rinde cuentas a otro cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (pasadas y futuras), justificarlas, y sufrir castigo en el caso de una mala conducta”.⁹ Para Fearon, “una persona X rinde cuentas a otra persona Y , si dos condiciones se cumplen. Primero, hay un entendimiento de que X está obligada a actuar en nombre de Y . Segundo, Y está facultada por reglas formales o informales para sancionar o premiar a X por su desempeño en esta capacidad”.¹⁰

Según Dunn, “para que la rendición de cuentas conduzca a la responsividad o sensibilidad de un gobierno, deben existir sanciones y estímulos [...] La remoción de la

oficina (no reelección) constituye la más directa sanción [...] Los representantes populares enfrentan otras sanciones además de la remoción del cargo, entre ellas la denuncia, la exhibición, las penas presupuestales y administrativas”.¹¹

Para precisar el contenido del concepto, a continuación se enlistan cinco características de la rendición de cuentas que permiten distinguirla de conceptos semejantes:

- *Delegación*. La rendición de cuentas implica delegación de autoridad y responsabilidad de un sujeto “A” llamado *mandante* o *principal* a otro sujeto “B” llamado *mandatario* o *agente*.¹²
- *Representación*. La delegación de autoridad significa que el *agente* (sujeto B) representa al *principal* (sujeto A) y actúa en su nombre, por lo que debe rendirle cuentas de todo lo que decide y hace en su nombre.
- *Responsabilidad mutua*. La rendición de cuentas implica una responsabilidad dual. Por un lado, la obligación per-

⁸ Entrevista personal, 4 de febrero de 2002.

⁹ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”..., *op. cit.*, p. 17.

¹⁰ James Fearon, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types *versus* Sanctioning Poor Performance”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, *op. cit.*, p. 55.

¹¹ Delmer D. Dunn, “Mixing Elected...”, *op. cit.*, p. 299.

¹² Como se verá más adelante, el modelo de *principal-agente* usa el término “principal” para denotar al sujeto que delega autoridad y el término “agente” para aquel sujeto que recibe el mandato o autoridad –el delegado.

manente del *agente* (B) para ofrecer información detallada de sus actos a su *principal* (A); y, por el otro, la capacidad y derecho del *principal* para monitorear las acciones del *agente*, detectar posible incumplimiento y sancionarlo.¹³

- *Sanciones*. Cuando la rendición de cuentas muestra que el *agente* (B) incumplió sus responsabilidades, el *principal* (A) tiene mecanismos para imponerle castigos y sanciones.
- *Contrato*. La delegación de autoridad del *principal* al *agente* implica algún tipo de contrato, ya sea de carácter informal a través de acuerdos verbales o sociales, o de carácter formal a través de leyes y reglas escritas. En el primer caso el contrato informal implica sanciones informales (rechazo comunitario, pérdida de confianza, destierro social), mientras que en el segundo caso las sanciones son formales (desafuero, penas administrativas y/o penales, entre otras). En el ámbito de las relaciones políticas, la mayoría de los contratos son formales y escritos (leyes, reglamentos, estatutos) y establecen sanciones formales de tipo administrativo, civil o penal en

caso de incumplimiento.¹⁴ El contrato superior y más comprensivo de las democracias son las constituciones, y son complementadas con leyes secundarias y reglamentos.

Hechas estas precisiones, la rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes o principales supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información proporcionada sea fidedigna.

¹³ Véase Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”..., *op. cit.*, p. 15.

¹⁴ Hay muchas relaciones políticas que se rigen por contratos informales o no escritos y que establecen sanciones informales en caso de incumplimiento. Un contrato informal puede ser más eficaz que un contrato formal. Por ejemplo, el caso de las relaciones políticas de algunas comunidades indígenas que, a pesar de guiarse por “usos y costumbres” y no apearse a los contratos formales para seleccionar candidatos y elegir gobernantes, pueden producir mejores resultados (estabilidad, acatamiento) que otras comunidades reguladas por la normatividad jurídica.

II. Conceptos semejantes, pero diferentes

La falta de rigor analítico para usar el concepto “rendición de cuentas” provoca que en ocasiones se use como sinónimo de algunos conceptos con los que guarda estrecha relación pero que son diferentes, entre ellos responsabilidad política, responsividad, control, fiscalización y transparencia. Sin embargo, es preciso distinguir las diferencias para mitigar la ambigüedad que con frecuencia acompaña al uso del término “rendición de cuentas”.

“Responsabilidad política” se usa con frecuencia como la traducción de *accountability*, porque en efecto *accountability* significa la obligación o responsabilidad de los gobernantes de dar cuenta de sus actos. Pero responsabilidad política no transmite el significado completo del término anglosajón, ya que se puede ser responsable sin necesidad de dar cuenta de uno a nadie. Según Schedler, “la rendición de cuentas presupone responsabilidad personal, pero esta última puede existir sin rendición de cuentas. Se puede ser responsable por algo sin ser responsable frente a alguien”.¹⁵

Por ejemplo, un monarca puede ser responsable en términos políticos —esto es, ser un gobernante virtuoso que actúe para beneficio general— y no tener la obligación de dar cuenta de sus actos a nadie. Un legislador puede ser responsable políticamente porque analiza la legislación que vota, atiende las sesiones de la asamblea y, sin embargo, no estar sujeto a la obligación de reportar sus actos. El gobernante absoluto es responsable de sus actos de gobierno pero no está obligado a rendir cuentas a nadie (más que a Dios o a sí mismo). Por tanto, la responsabilidad política no implica necesariamente obligación de dar cuentas ni tampoco la existencia de mecanismos de vigilancia y sanción en caso de incumplimiento.

Otro término semejante al de rendición de cuentas es “responsividad” (traducción del término inglés *responsiveness*) y que algunos también traducen como “sensibilidad política”.¹⁶ La responsividad se refiere a la sensibilidad de un gobierno para reaccionar oportunamente a las preferencias, críticas o

¹⁵ Andreas Schedler, “Conceptualizing Accountability”..., *op. cit.*, p. 19.

¹⁶ El *Diccionario de la Lengua Española* registra el vocablo “responsivo” más no “responsividad”, por lo que podría tratarse de un neologismo.

demandas de la sociedad; o en palabras de Manin, Przeworski y Stokes, la responsividad se da cuando “el gobierno adopta políticas señaladas por los ciudadanos como preferidas”.¹⁷ Para Luis F. Aguilar, responsividad es “la disposición de responder apropiadamente (mediante el discurso y la acción) a las demandas y planteamientos de problemas de los ciudadanos [...] es una suerte de estado de alerta para responder con oportunidad”.¹⁸

Según Luis F. Aguilar, rendir cuentas es una obligación genérica que no aborda el asunto de la oportunidad y calidad de la respuesta de los gobiernos. En su opinión, puede haber “rendición de cuentas no-responsiva” (*non-responsive accountability*) cuando se rinde cuentas sin oportunidad, prontitud, cortesía y confiabilidad de los datos; mientras que la “rendición de cuentas responsiva” (*responsive accountability*) se da cuando se informa y responde con calidad, respeto y oportunidad.¹⁹ Finalmente, para Ferejohn,²⁰ rendición de cuentas y respon-

sividad son diferentes y, en última instancia, la rendición de cuentas es un medio para estimular la responsividad del gobierno. Pero un gobierno puede ser responsivo sin estar obligado a rendir cuentas de sus actos.

“Control” y “fiscalización” son términos que también se usan como sinónimos de rendición de cuentas, a pesar de no serlo. Control y fiscalización son mecanismos para supervisar los actos de gobierno, pero no siempre implican la obligación de los gobernantes para informar de manera periódica sobre sus decisiones y acciones. En ocasiones, el Poder Legislativo inicia *motu proprio* el proceso fiscalizador y la única obligación del Poder Ejecutivo es responder a la información solicitada. En este caso se trata de un proceso unidireccional en el cual el Congreso cuenta con las atribuciones para solicitar información y sancionar en caso de que no se proporcione. Pero esa vigilancia inicia desde el Legislativo sin que el Ejecutivo esté obligado a iniciar dicho proceso. Por ello, el control y la fiscalización deben ser vislumbrados como unos de los mecanismos de un sistema de rendición de cuentas, mismo que abarca, además, otros instrumentos y obligaciones que nacen de los propios gobernantes.

Finalmente, el concepto de “transparencia” también se usa en ocasiones como sinónimo

¹⁷ Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Introduction”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, op. cit.

¹⁸ Entrevista personal, 4 de febrero de 2002.

¹⁹ *Ídem*.

²⁰ John Ferejohn, “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, en Bernard Manin, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, op. cit.

de rendición de cuentas. La transparencia es una característica que abre la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión que reducen los costos de acceso a la información del gobierno. Sin embargo, la transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de co-

locar la información en la “vitrina pública” para que aquellos interesados puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar en caso de que haya anomalías en su interior. La transparencia es un instrumento de un sistema global de rendición de cuentas, mas sería impreciso usarlo como sinónimo de aquél.

III. La delegación y la rendición de cuentas

En la ciencia política neoinstitucional se ha desarrollado un marco analítico denominado *Modelo de principal-agente* que explica el proceso de delegación y la rendición de cuentas que lo acompaña.²¹ Una relación *principal-agente* se da cuando un sujeto (llamado mandante o principal) delega a otro sujeto (llamado mandatario o agente) autoridad para ejecutar actos en su nombre. A cambio de esa delegación, el agente se compromete a rendirle cuentas al principal, quien cuenta con la facultad para sancionarlo en caso de incumplimiento.

El problema de cualquier relación *principal-agente* es que el agente tiene incentivos para desviarse del mandato del principal y

actuar en beneficio propio debido a dos características intrínsecas al acto de delegar. Por un lado, el principal y el agente tienen preferencias e intereses diferentes. En materia política, por ejemplo, un principal colectivo, como lo es el electorado, delega autoridad a un agente llamado presidente de la República, quien, sin embargo, tiene intereses propios que con frecuencia difieren de las preferencias de los votantes. En organizaciones burocráticas, un ministro delega responsabilidad en sus viceministros quienes, no obstante, también cuentan con intereses personales que no siempre coinciden con los de su superior jerárquico.

Por otro lado, hay asimetría de información: el agente siempre tiene más información que su principal. Por definición, el agente es el sujeto que ejecuta las acciones y, por tanto, cuenta con toda la información sobre las características de sus actos. Por ejemplo, el Congreso mexicano delega al Ejecutivo la autoridad para ejercer el presupuesto anual de egresos, pero una vez que la delegación se ha realizado y el gasto se ha ejercido, el Ejecutivo cuenta con los detalles y las minucias del ejercicio de ese presupuesto,

²¹ Aunque los modelos de *principal-agente* fueron desarrollados originalmente por economistas (por ejemplo, A. Alchian y Harold Demsetz, "Production, Information Costs and Economic Organization", en *American Economic Review*, núm. 62, 1972, y Joseph E. Stiglitz, "Principal and Agent", en John Eatwell, *The New Palgrave*, Norton, Nueva York, 1989), están siendo usados cada vez más para explicar fenómenos políticos (por ejemplo, Roderick Kiewiet D., y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991). La teoría del *principal-agente* es un instrumento analítico atractivo cuyo potencial apenas empieza a valorarse.

mientras que el Congreso en su carácter de principal sólo dispone de información parcial y limitada. O en el caso de la relación entre los votantes y sus representantes legislativos, los primeros como principales cuentan con información limitada sobre las leyes aprobadas, el trabajo legislativo realizado y las consecuencias futuras de la actuación de los congresistas.

Como resultado de estas dos características intrínsecas de cualquier relación entre un principal y un agente (intereses divergentes e información asimétrica), el agente cuenta con todos los incentivos para desviarse del mandato original y actuar en beneficio propio. Por ejemplo, los ciudadanos delegan al gobierno la autoridad para recaudar impuestos y transformarlos en obra pública, pero dada la información limitada de los contribuyentes sobre el uso y destino de los impuestos, los gobiernos con frecuencia destinan parte de esos montos a actividades de apoyo político a su partido, de apoyo a grupos de interés y de corrupción. Los contribuyentes carecen de la información para detectar esas desviaciones y ello facilita que sus agentes desvíen recursos fiscales para fines personales y políticos.

Para solucionar esos problemas de comportamiento “oportunista”, se han desarro-

llado algunas respuestas que buscan mitigar el oportunismo de los agentes frente a sus principales, de los cuales el más importante es la rendición de cuentas.

INCENTIVOS ADECUADOS

Los principales suelen incluir en sus contratos de delegación un premio en caso de que los agentes desempeñen eficaz y honestamente su mandato. Por ejemplo, las empresas dan reparto de utilidades a los trabajadores cuando se obtienen ganancias (lo cual es reflejo de que esos agentes llamados trabajadores se han esforzado para aumentar la productividad de la empresa). En temas fiscales, con frecuencia se otorga un porcentaje de la tributación a los recaudadores para estimular su eficiencia. En la burocracia se dan bonos de desempeño, aunque en la práctica sea muy difícil medir el esfuerzo de los funcionarios públicos. En algunos países se les da a los policías un porcentaje de las multas que imponen a los automovilistas. Y, finalmente, en los países donde se permite, la reelección es un incentivo muy poderoso para que los congresistas actúen en beneficio de sus representados por la posibilidad de reelegirse en el periodo subsecuente.

SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Para que el principal sea capaz de ofrecer incentivos a sus agentes cuando cumplen su mandato y sancionarlos cuando se comportan con oportunismo, es preciso contar con sistemas de rendición de cuentas que, por un lado, obliguen al agente a reportar detalladamente al principal de sus actos y resultados, y, por otro lado, doten al principal de mecanismos para monitorear el desempeño del agente.

SANCIONES

Finalmente, el principal debe contar con castigos para sancionar a los agentes que no cumplieron adecuadamente su mandato. Sin sanciones, los principales son impotentes frente a sus agentes. En materia política, los castigos incluyen sanciones penales, administrativas, desafuero y el castigo electoral en las urnas durante la siguiente elección.

IV. Los costos de información de la rendición de cuentas

Cualquier sistema de rendición de cuentas enfrenta un problema derivado de los altos costos de información que implica su funcionamiento. La vigilancia implica costos de tiempo y dinero: adquirir información, procesarla y corroborarla. Con frecuencia, esos costos de información son muy elevados. Por ejemplo, piénsese en los costos para supervisar el funcionamiento de la burocracia en México. Por un lado, la Secretaría de la Contraloría ejerce un presupuesto anual de cientos de millones de pesos y en su nómina aparecen cientos de empleados y auditores. Invierte millones de horas-hombre en auditorías, visitas domiciliarias, procesos administrativos y penales, difusión pública, entre otros. Todos éstos son los costos de información para vigilar a la burocracia.

La Cámara de Diputados también invierte cantidades extraordinarias de tiempo en comparecencias, investigaciones, auditorías y discusiones para vigilar al Ejecutivo. El presupuesto de la Auditoría Superior de la Federación es el reflejo más fiel de los costos de información que asume el Congreso para llamar a cuentas al Ejecutivo. Finalmente, el Ejecutivo también invierte recursos humanos

y financieros para informar al Congreso y a la opinión pública de sus actos: informes de gobierno, informes periódicos, elaboración de la cuenta pública, entre otros.²²

Un diseño institucional deficiente de rendición de cuentas puede volver demasiado oneroso controlar el abuso del poder y llamar a cuentas a los gobernantes. Una sociedad puede invertir enormes cantidades de recursos en crear instancias burocráticas que vigilen al Ejecutivo, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. Y la cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas será ineficaz.

²² La rendición de cuentas implica información imperfecta y opacidad. Si la información fuera completa y perfecta, no habría necesidad de instituciones de rendición de cuentas porque los electores sabrían todas las consecuencias de cada opción de política y conocerían con detalle el desempeño de los políticos y los gobernantes (Andreas Schedler, "Conceptualizing Accountability"..., *op. cit.*).

Los países de derecho codificado como México, han seguido con frecuencia la ruta más ineficaz y onerosa para que sus gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero esos controles internos sólo han dado lugar a altos costos burocráticos y administrativos y, en ocasiones, han generado más corrupción. Los economistas neoclásicos han mostrado cómo la sobre-regulación burocrática sólo crea más espacios para la corrupción, porque al haber más trámites que cumplir, más oficios que llenar, más reportes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen burócratas que lucran con esa *tramitología* para exentar de esos trámites a otros burócratas que pagan sobornos y dádivas para evadir el control.

Cuando la rendición de cuentas es asumida por las élites políticas y burocráticas, su costo se eleva y se concentra en el presupuesto público con resultados magros. Por ello, se debe descentralizar la rendición de cuentas para disminuir su costo y elevar su eficiencia. Los politólogos Mathew McCubbins y Thomas Schwartz²³ han ejemplificado este problema con la analogía de las alarmas de detección de fuego y los carros de bombe-

ros. Para combatir los incendios, una ciudad tiene dos opciones: estacionar un carro de bomberos en cada esquina para que al primer indicio de humo acuda el carro más cercano y apague el siniestro; o bien, colocar una alarma de incendio en cada esquina para que los vecinos la activen en caso necesario. En el primer caso, el costo de apagar fuegos es absorbido por el gobierno y su monto puede ser altísimo. En el segundo caso, el costo es compartido por el gobierno que instala alarmas y por la sociedad que detecta indicios de fuego y activa la alarma en caso de peligro. Es claro que las alarmas constituyen la solución menos onerosa y más eficiente.

No obstante, en países como México se ha optado más por colocar carros de bomberos en cada esquina en lugar de involucrar a la sociedad en la labor de vigilar el desempeño de sus gobiernos y activar alarmas cuando haya indicios de corrupción y comportamiento oportunista. Pero para que la sociedad pueda detectar el humo y activar las alarmas, es indispensable que los vecinos puedan observar el humo y activar la alarma. Y ese es el mayor problema de países, como México, en los que sus gobiernos son opacos porque su información es inaccesible, restringida y, con frecuencia, los funcionarios no están obligados a proporcionarla.

²³ Mathew McCubbins y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrol *versus* Fire Alarms", en *American Journal of Political Sciences*, núm. 28, University of Wisconsin Press, 1984, pp. 165-169.

Para que la sociedad detecte malos manejos y active la alarma del Congreso y de otros entes de fiscalización, es necesario que los gobiernos sean transparentes, que la información sea de acceso libre y público, para que cualquier ciudadano, organización o partido político pueda detectar irregularidades e iniciar el proceso de rendición de cuentas. Por eso, una ley de acceso a la in-

formación como la que se discute en México es un cambio estructural que puede alterar la lógica del sistema de rendición de cuentas. La ruta de solución no se encuentra en más leyes de control y en más oficios que llenar, sino en descentralizar la vigilancia y el sistema de rendición de cuentas –esto es, instalar alarmas anticorrupción en todas las esquinas de la sociedad.

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

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.

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

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.

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 desempleo 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.

VII. La rendición de cuentas en México bajo el modelo de *principal-agente*

De acuerdo con la Constitución mexicana, el principal último del sistema político mexicano es la ciudadanía (o el electorado).³⁵ Como el electorado es un principal colectivo, heterogéneo y de tamaño muy grande, enfrenta serios “problemas de acción colectiva” para proveerse de bienes y satisfactores.³⁶ Técnicamente, un problema de acción colectiva existe cuando la sumatoria de los comportamientos racionales y estratégicos de los miembros de un grupo en lo individual conduce a un resultado adverso para el grupo en su conjunto.³⁷ Un ejemplo clásico de este problema lo constituye la provisión de bienes

públicos como el alumbrado público de una calle, por ejemplo. Debido a que ningún vecino puede ser privado de los beneficios del alumbrado una vez que ha sido instalado, cada habitante de esa calle tiene incentivos para no contribuir a su financiamiento y dejar que otros lo hagan (fenómeno del *freerider*). Pero si cada vecino sigue esa estrategia, al final la comunidad acaba sin luz y en una situación social subóptima, a menos que haya una autoridad externa que obligue a su financiamiento (por medio de impuestos de carácter coercitivo).³⁸

Para solucionar los problemas de acción colectiva que enfrenta, el electorado mexicano delega la autoridad y la responsabilidad de proveer bienes públicos (por ejemplo, seguridad pública, estabilidad política, crecimiento económico) a diversos agentes

³⁵ Electorado y ciudadanía serán usados como sinónimos. Estos conceptos son más precisos y menos comprensivos que el de “pueblo”, palabra usada en el artículo 39 constitucional, que a la letra dice: “La soberanía popular reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

³⁶ El economista político Mancur Olson desarrolló la teoría de la acción colectiva en su famoso libro *La lógica de la acción colectiva*, publicado por primera vez en 1966.

³⁷ El ejemplo más conocido es el dilema del prisionero, en donde dos inculcados de haber cometido un delito siguen estrategias individuales y racionales para minimizar su castigo, y al final los dos acaban peor que si hubieran seguido estrategias coordinadas.

³⁸ Las sociedades modernas enfrentan muchos problemas de acción colectiva, entre ellos la provisión de seguridad pública, el combate a la contaminación, la reducción del tráfico y el combate a la pobreza. Todos ellos son casos de bienes públicos deseados por todos pero que nadie está dispuesto a pagar sus costos, a menos que el Estado nos obligue de manera coercitiva a ello. Por eso, surgen los impuestos y la facultad de los gobiernos para gastarlos a fin de solucionar problemas de acción colectiva.

políticos. A nivel federal, los agentes directos del electorado son el presidente de la República y los legisladores.³⁹ Cada seis años, los electores escogen al titular del Ejecutivo, a quien le delegan las funciones ejecutivas de gobierno. Debido a que el electorado es un principal colectivo, enfrenta una segunda ronda de problemas de acción colectiva, esta vez para supervisar que ese agente (el presidente) realice sus funciones con honestidad y cumpliendo el mandato de los electores. Para ello, el electorado delega a un segundo agente —el Congreso— la autoridad para fiscalizar y exigir cuentas al primer agente —el presidente. De esa forma, el electorado como principal colectivo desarrolla dos cadenas de delegación directa, una con el Ejecutivo y la otra con el Legislativo.

En primera instancia, los votantes pueden sancionar a sus agentes a través del voto, pero esa rendición vertical es muy débil en México por la prohibición de la reelección absoluta en el caso del Ejecutivo y de la reelección inmediata en el caso del Legislativo. Por ello, el electorado mexicano ha sido tradicionalmente débil frente a sus

agentes políticos, y el espacio para que éstos se desvíen de su mandato original es mayor que en otras democracias que sí cuentan con una conexión electoral más estrecha entre gobernados y gobernantes.

Por ello, y para supervisar de manera más eficaz al presidente de la República, y sancionarlo jurídicamente en caso de incumplimiento, los electores delegan esa tarea a los diputados federales, entre otros agentes.⁴⁰ La Cámara Baja cuenta con atribuciones formales que derivan de la Constitución y de otras leyes secundarias para vigilar y sancionar al presidente. Entre las labores de vigilancia destacan la facultad para revisar la cuenta pública y el ejercicio del gasto público (art. 74), para llamar a cuentas a los servidores públicos (agentes del presidente) y para formar comisiones de investigación sobre diversos asuntos de la administración pública (art. 93).⁴¹ A su vez, el presidente y sus agentes están obligados a informar a la ciudadanía de sus actos (informes de gobierno y glosas, publicación anual de la cuenta pública, entre otros). Así se forma el carácter dual de la rendición de cuentas en México.

³⁹ El artículo 41 constitucional establece que: “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión [...]”. Es importante mencionar que en los ámbitos estatal y local, el electorado tiene otros agentes directos: gobernadores, diputados locales, asambleístas del Distrito Federal, presidentes municipales, principalmente.

⁴⁰ También depositan esa facultad en los senadores, y el Congreso, a su vez, deposita parte de sus facultades en la Suprema Corte de Justicia.

⁴¹ Véase Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000, capítulo 3.

Entre las facultades de sanción jurídica que puede ejecutar la Cámara de Diputados en caso de detectar incumplimiento del Ejecutivo, a veces en concurrencia con el Senado, destacan la de iniciar juicio político al presidente de la República y a los servidores públicos, e imponer sanciones administrativas y penales a los funcionarios que incurran en enriquecimiento ilícito o realicen actos u omisiones que vayan en perjuicio del interés general (art.74 y Título Cuarto de la Constitución).

Cabe destacar que en una primera instancia la Cámara de Diputados actúa como agente del electorado con el mandato de exigir cuentas al Ejecutivo. Sin embargo, el Congreso se convierte, en una segunda instancia, en principal del Ejecutivo al actuar como su supervisor, y éste, a su vez, se convierte en agente del Congreso. Como fiscalizador, el Legislativo cuenta con las atribuciones jurídicas para vigilar y sancionar; sin embargo, el propio Congreso es un principal colectivo grande y heterogéneo que enfrenta problemas de acción colectiva para realizar dicha responsabilidad adecuadamente. En efecto, este agente colectivo es decir, la Cámara de Diputados, está integrado por 500 miembros provenientes de diferentes partidos políticos, cada uno representando a regiones y electorados diferentes. Asimismo, la experiencia legislativa, los antecedentes

profesionales y la preparación académica de los diputados es muy diversa y, además, sus preferencias e intereses políticos son múltiples. Estas circunstancias convierten a la Cámara Baja en un principal colectivo sujeto a enormes problemas de acción colectiva.

Para solventar parcialmente esos problemas, la Cámara de Diputados delega atribuciones en diversos agentes (comisiones y organismos auxiliares) que se especializan en labores legislativas y de supervisión específicas. En el área del gasto público, por ejemplo, la Cámara delega su vigilancia y control a dos agentes. El primero es la Auditoría Superior de la Federación, organismo técnico dependiente del Poder Legislativo, cuya función es revisar que el ejercicio del gasto público se lleve a cabo de acuerdo al presupuesto original, a la normatividad vigente y a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. Este agente revisa la cuenta pública anual del gobierno federal, realiza auditorías y detecta desviaciones que, de no ser justificadas, dan lugar a sanciones administrativas, civiles y penales.⁴²

⁴² Facultades contenidas en el artículo 74 constitucional, en la Ley Orgánica y Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, y en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, principalmente. Para una descripción detallada de las facultades y funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación, véase Luis Carlos Ugalde, *Vigilando al Ejecutivo...*, op. cit., capítulo 2.

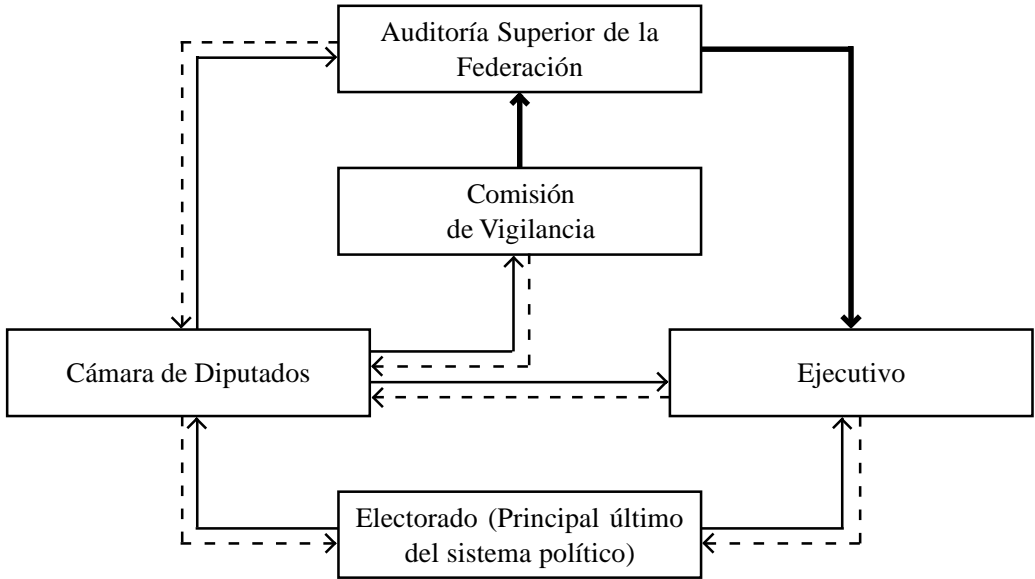
Sin embargo, como la Cámara de Diputados también enfrenta problemas de acción colectiva para supervisar que la Auditoría Superior de la Federación cumpla sus atribuciones en tiempo y en forma, delega esa facultad al segundo agente, la Comisión de Vigilancia, integrada por diputados de diversos partidos, cuya función es cuidar que la Auditoría ejerza sus atribuciones de acuerdo al mandato que le ha sido encomendado por las leyes y por la propia Cámara Baja.

Las relaciones anteriores muestran que las cadenas de principal-agente en una democracia representativa son múltiples y dan lugar a mecanismos de rendición de cuentas en diferentes etapas y niveles. En el caso mexicano existen cadenas de principal-agente entre el electorado y el presidente de la República, por un lado, y entre el electorado, la Cámara de Diputados, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, por el otro. Cada cadena implica mecanismos específicos de rendición de cuentas. (La gráfica 1 describe visualmente estas cadenas).

Una preocupación inherente en esta cadena múltiple de vigilancia y rendición de cuentas es quién vigila al último vigilante. Porque siempre es posible sospechar que el vigilante n de la cadena actúe en beneficio

propio y desvirtúe el sistema global de vigilancia. Por ejemplo, quién vigila que la Comisión de Vigilancia cumpla su papel adecuadamente, es decir, quién monitorea al monitor de la Auditoría Superior de la Federación, a su vez monitor del Ejecutivo. Hay dos soluciones teóricas para evitar una cadena *ad infinitum* de supervisores vigilando a otros supervisores que vigilan a su vez a otros supervisores. Una es la vigilancia mutua de pesos y contrapesos, esbozada en la rendición horizontal de O'Donnell. Si el Congreso se sobrepasa en sus funciones y facultades, el Ejecutivo puede recurrir a la Suprema Corte de Justicia para solucionar el conflicto y llamar a cuentas al Legislativo. La otra solución para evitar el ciclo infinito de vigilantes vigilando a otros vigilantes es que la cadena de rendición de cuentas sea recursiva, es decir, que siempre se vuelva al principal último del sistema político que es el electorado. Pero para que ese principal último pueda sancionar el ciclo completo de rendición de cuentas, hay que dotarlo de mayores atribuciones y sanciones electorales para que todos los agentes de rendición de cuentas, en sus diferentes etapas, actúen, finalmente, en el interés colectivo de los votantes. El mecanismo por excelencia es la reelección inmediata de los agentes políticos del sistema, sean legisladores, gobernadores o presidente de la República.

Gráfica 1
Modelo simple de *principal-agente* para la rendición de cuentas en México



————— Delega
- - - - - Rinde cuentas
————— Supervisa

VIII. La rendición de cuentas en la historia de la democracia

La rendición de cuentas nace con la democracia representativa, en especial con el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución estadounidense de 1789. Como se mencionó anteriormente, la rendición de cuentas implica delegación de autoridad del electorado a sus representantes, por lo que otros tipos de regímenes políticos, incluida la democracia de tipo directo de las ciudades griegas, carecían de este mecanismo de supervisión.

No obstante, se pueden localizar los antecedentes de la rendición de cuentas en la democracia directa de Atenas, donde existían ciertos mecanismos para controlar el poder.⁴³ Jon Elster menciona algunos de

ellos: *ostracismo*, *euthinay*, *eisangelia*, *aphofasis* y *graphe paranomon*. El *ostracismo* consistía en una deliberación en la asamblea para elegir entre dos proyectos de política pública, pero servía también como un mecanismo de voto de confianza. El *euthinay* era el proceso por el cual se revisaban las cuentas de fondos públicos administradas por algún funcionario al término de su gestión. El *eisangelia* y el *aphofasis* eran mecanismos por los cuales se culpaba y eventualmente se reprimía la conducta criminal por delitos políticos como la traición o el intento por derrocar el sistema democrático. Por último, el *graphe paranomon* era un mecanismo de protección contra el mayoritarismo en la asamblea. Si la asamblea aprobaba un decreto propuesto por algún ciudadano, y éste resultaba violatorio de la ley o afectaba el interés general, el decreto era nulificado y el proponente del mismo se hacía acreedor a un castigo.⁴⁴

La democracia griega no requería de mecanismos de rendición de cuentas porque los ciudadanos participaban de manera di-

⁴³ El término y la práctica de la democracia surgen en las ciudades griegas hace 25 siglos. La acepción etimológica de democracia es gobierno del pueblo. El término proviene de dos conceptos: *demos*, que en aquella época significaba la “comunidad ateniense” reunida en la asamblea o *eklesia*; y *cratos*, gobierno. Los ciudadanos atenienses se reunían para deliberar sobre los asuntos públicos y participar en la toma de decisiones. Las reuniones tenían un quórum que oscilaba entre los dos mil y tres mil ciudadanos y ese número de participantes hacía posible en la práctica el ejercicio de la democracia directa (el *demos* excluía a las mujeres y a los esclavos del derecho a ser considerados ciudadanos). Véase Giovanni Sartori, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, México, 1987, pp. 42-48.

⁴⁴ Jon Elster, “Accountability in Athenian Politics”..., *op. cit.*, pp. 263-275.

recta en los asuntos públicos y no tenían que delegar a ningún representante la facultad de decidir por ellos. Algo semejante ocurría con los gobiernos monárquicos, en los cuales los gobernantes podían eludir cualquier responsabilidad ante los gobernados pues sólo rendían cuentas ante un “ser divino”. En las monarquías la soberanía residía en el monarca, quien por principio divino recibía el derecho de mando. Dado que su autoridad no provenía del pueblo tampoco tenía ninguna obligación de informar a la comunidad de sus actos y decisiones. Para Weber, la legitimidad de la dominación tradicional “descansa en la creencia cotidiana, en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad [...] que no se obedece a disposiciones estatuidas (como es el caso de la legitimidad racional característica de las democracias modernas), sino a la persona llamada por la tradición [...]”.⁴⁵

En contraste, la legitimidad racional supone soberanía popular y un pacto del pueblo que reconoce la necesidad de que las instituciones y estructuras de autoridad existan y de que determinadas personas mantengan el control sobre ellas. En la domi-

nación racional, el gobernante sólo lo es en el ámbito que le ha sido delegado por la ciudadanía. Por ello, los ciudadanos “obedecen al soberano, no por atención a su persona, sino porque obedecen a aquel orden impersonal; y sólo están obligados a la obediencia dentro de la competencia limitada, racional y objetiva [...]”.⁴⁶

Para Jean Bodin (1529-1596) la autoridad y la relación mando-obediencia puede darse de dos maneras. La primera se basa en el ordenamiento monárquico: “Quien manda –el soberano– está excluido del deber de obediencia y, por tanto, su persona está exenta en términos de derecho [...] La autoridad pública es reclamada y monopolizada por el titular de la soberanía y no la comparte en modo alguno con los ciudadanos [...]”.⁴⁷ En esta dimensión, la soberanía la posee el monarca, quien sólo puede estar obligado a dar cuentas de sus acciones a Dios. Su fuente de legitimidad, que debe tenerla y demostrarla para probar que no es un ciudadano como el resto y que puede dar órdenes y leyes irresistibles para los ciudadanos y al mismo tiempo autoexentarse de su cumplimiento, consiste en una ordenación de creencias en los usos, lo que para Weber es la dominación legítima tradicional. Resulta

⁴⁵ Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 174.

⁴⁷ Jean Bodin, *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, México, 1985, LV.

evidente que la rendición de cuentas es irrellevante en esta forma de gobierno.

La segunda forma de relación mando-obediencia para Bodin supone que el pueblo elige a un gobernante que detendrá el poder de manera absoluta, pero por tiempo limitado. Esa condición de temporalidad implica que la soberanía reside en el pueblo y no en el gobernante. Y el pueblo no pierde su soberanía por el hecho de delegar. En esta relación de autoridad la rendición de cuentas tiene un papel que jugar.

La aparición de la rendición de cuentas corre paralela a la transformación de las ideas sobre legitimidad –por qué obedecer al gobernante– y sobre soberanía –en quién reside la autoridad última de la *polis*. Si la legitimidad del gobernante reside en su origen divino y si la soberanía reside en el monarca, la rendición de cuentas es un concepto vacío. A medida que la legitimidad evolucionó hacia la racionalidad weberiana y la soberanía pasó del monarca al pueblo, la rendición de cuentas adquirió contenido y relevancia.

Por ello, la rendición de cuentas apareció con el advenimiento de la democracia representativa, cuyo reflejo más nítido está en los escritos de James Madison (1751-1836) a finales del siglo XVIII (fundamen-

talmente en *El federalista*⁴⁸). El gobierno representativo introdujo dos ideas novedosas: la soberanía popular y la representación. Dado que la soberanía residía en el pueblo, éste contaba con la facultad para delegar autoridad al gobierno para legislar y promover el interés general. En contrapartida, el pueblo contaba con el derecho para exigir cuentas a sus representantes. Años después de que Madison expusiera sus ideas en *El Federalista*, John Stuart Mill (1806-1873) las evocó al decir que:

Tan importante es que los electores designen a un representante más instruido que ellos como que este individuo más ilustrado sea responsable hacia ellos [...] El hombre de conciencia y de talento reconocidos debería exigir plena libertad de obrar según lo que estima mejor, no supeditándose a otras condiciones. Pero los electores tienen derecho a saber cómo piensa obrar, según qué opiniones se propone dirigir su conducta en todo lo que se refiere a su deber público.⁴⁹

Durante las discusiones que sostuvieron los federalistas y que constituyen el antecedente inmediato de la Constitución estadounidense de 1789, la preocupación para controlar el poder e impedir que pudiera

⁴⁸ A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, FCE, México, 1943.

⁴⁹ John Stuart Mill, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985, pp. 140, 145.

constituirse una república tiránica en su país, ocuparon buena parte de su tiempo. El diseño constitucional de pesos y contrapesos *madisoniano* cuyas pautas eran el federalismo y la separación de poderes, no tenía otra justificación que la preocupación por supervisar el poder y el temor por la eventualidad de que una facción lograra imponerse sobre la nación. Una facción dejaría sentir su influencia con mayor facilidad si el poder se encontraba concentrado en una pequeña organización. A la inversa, la existencia de varios órganos de gobierno (federalismo) y de un poder central (el gobierno federal y de manera general la república a la que se adhieren los estados) haría más difícil que intereses particulares penetraran en el interés colectivo.⁵⁰ Finalmente, Madison pensaba que la diversidad de ámbitos de poder haría que los actores políticos se enfrentaran entre sí de modo que cualquier facción encontraría resistencias y fracasaría en el intento por pervertir el Estado.⁵¹

Las ideas de Madison se inspiran en las concebidas por Locke un siglo antes. John Locke (1632-1704) fue una figura central

en el desarrollo del liberalismo, para quien la autoridad política del gobierno era conferida para propósitos limitados y podía ser revocada si era excedida o si el gobierno abusaba de sus poderes. Locke fue proponente del gobierno limitado, de la soberanía popular y antecesor de la doctrina de separación de poderes y del Estado de derecho. Dice Locke:

No siendo sino el poder conjunto de todos los miembros de la sociedad, que se ha otorgado a la persona o asamblea que legisla, no puede ser superior al que tenían esas mismas personas cuando vivían en estado de naturaleza, antes de entrar en sociedad, poder que renunciaron a favor de la comunidad política. Nadie puede transferir a otro un poder superior al que él mismo posee, y nadie posee poder arbitrario absoluto sobre sí mismo ni sobre otra persona.⁵²

La preocupación de Madison por controlar y vigilar el poder se basa en el temor de que las pasiones humanas pueden cegar a los hombres y hacerlos susceptibles de la ambición y de pervertir el poder. Y esa preocupación también es uno de los temas que John Locke planteó en su *Ensayo sobre el gobierno civil*. Escribe Locke: “[...] entregar a quienes ya tienen el poder de legislar, tam-

⁵⁰ Stephen Griffin, *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton University Press, New Jersey, 1996, pp. 62-64.

⁵¹ Martin Edelman, *Democratic Theories and the Constitution*, State University of New York, Nueva York, 1984, pp. 15-17.

⁵² Gastón Bouthoul y Manuel Ortuño, *Antología de las ideas políticas*, Renacimiento, México, 1965, p. 287.

bién el de ejecutar las leyes, sería provocar una tentación demasiado fuerte para la fragilidad humana, ya de por sí sujeta a la ambición. Porque entonces les sería muy fácil dejar de obedecer a las leyes que han promulgado, o rehacerlas y aplicarlas de acuerdo con sus intereses”.⁵³ Además de servir para encontrar el origen intelectual del temor madisoniano por las pasiones, la cita enunciada ayuda a descubrir la fuente intelectual de Madison cuando abogó por la separación

de poderes. Ciertamente, los federalistas fueron mucho más allá de Locke. Depuraron las estructuras del Estado y apostaron por un sistema de pesos y contrapesos en el cual ningún poder pudiera ser más fuerte que los otros (Locke, en cambio, era apóstol del parlamentarismo), pero la idea de no depositar todos los poderes en una sola institución tuvo sus semillas intelectuales cien años antes de la Convención de Filadelfia.

⁵³ John Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.

IX. Orígenes históricos de la rendición de cuentas en México

La rendición de cuentas es un tema de muy reciente estudio en México desde una perspectiva de ciencia política. Desde un enfoque histórico, sin embargo, la necesidad de acotar y supervisar el poder ha sido un problema planteado por cerca de doscientos años, desde el Congreso Constituyente de 1824. Ello se debe en buena medida a que esa primera Constitución del México independiente tuvo una marcada inspiración estadounidense (y, por ende, madisoniana). La adopción de una forma de gobierno con separación de poderes, gobiernos locales soberanos y una Federación a la cual se adherían, abrió por primera vez en México el debate, entonces muy imperfecto, sobre la rendición de cuentas.

México adoptó como forma de gobierno una república representativa, popular y federal, y se dividió el “Supremo Poder de la Federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (art. 6º, Constitución de 1824). El Acta Constitutiva otorgó gran autonomía y facultades al Congreso federal y a los estados. El Poder Ejecutivo tenía margen de maniobra, pero su suerte no era equiparable a la del Poder Legislativo. El Con-

greso tenía la facultad de fijar los gastos de la Federación y las recaudaciones, y llamar a cuentas al gobierno con una periodicidad anual (art. 50). Una de las facultades conferidas al Congreso y que dejaban al Poder Ejecutivo a la suerte del primero, consistió en conceder a los legisladores la posibilidad de emitir acusaciones en contra del presidente por la presunta comisión de algún delito (también podían hacerlo sobre miembros de la Corte Suprema de Justicia, gobernadores y secretarios de Estado), y erigirse en Gran Jurado (art. 40). Así, el Congreso tenía la prerrogativa constitucional, bajo ciertas circunstancias, de destituir al presidente; pero éste no contaba con facultades para disolver la asamblea. El Ejecutivo se vio aún más sujeto al arbitrio del Legislativo debido a su forma de elección indirecta. El presidente y vicepresidente –al igual que los 12 miembros de la Corte Suprema– no eran electos popularmente; lo eran, en cambio, por el voto mayoritario de las legislaturas locales y la calificación de las elecciones por el Congreso federal. Si los sufragios de todas las legislaturas estatales no daban el triunfo a alguno de los candidatos, el Congreso elegía al nuevo presidente (art. 83).

El éxito de la Convención de Filadelfia y de la Constitución estadounidense de 1789 tuvo gran influencia en los legisladores mexicanos liderados en ese momento por Lorenzo de Zavala, presidente del Congreso. Pero la inspiración estadounidense, acompañada de circunstancias nacionales en nada parecidas al curso de la historia que se observaba en el país del norte, hacía difícil pronosticar éxito a las leyes que se estaban dando en el naciente pueblo mexicano. “Se notaron muchos defectos, y algunos gravísimos [...] el muy esencial de haberse querido ciegamente imitar la Constitución de los Estados Unidos de América, sin hacer las distinciones debidas [...]” (sic).⁵⁴ Lucas Alamán comenta al respecto: “La Acta Constitutiva venía a ser una traducción de la Constitución de los Estados Unidos del Norte, con una aplicación inversa de la que en ellos había tenido, pues allí sirvió para ligar entre sí partes distintas, que desde su origen estaban separadas, formando con el conjunto de todas una nación, y en Méjico tuvo por objeto dividir lo que estaba separado, y hacer naciones diversas de la que era y debía ser una sola” (sic).⁵⁵

En opinión de muchos, el parecido entre las constituciones mexicana y estadounidense era el mejor de los resultados posibles que el Congreso habría sido capaz de producir. Para otros como Bocanegra y Alamán, esa copia distaba mucho de ser un buen resultado. Aunque incipiente y muy imperfecto, el sistema de pesos y contrapesos y de control y vigilancia del poder tuvieron sus inicios en el Constituyente de 1824.

Aunque la Constitución de 1824 estableció un sistema incipiente de rendición de cuentas y de fiscalización del Ejecutivo, adoleció, a la vez, de una parte central de los postulados de James Madison relacionada con los derechos de los ciudadanos. El control, los pesos y contrapesos del poder público fueron diseñados en el terreno de las instituciones centrales del Estado, pero no se pensó en un contrapeso que imposibilitara a los poderes públicos intervenir en la vida de las personas. Fue hasta la Constitución de 1857 que se establecieron, por primera vez, libertades y derechos ciudadanos como mandato constitucional para asegurar al ciudadano su defensa frente al poder del Estado. Los primeros artículos de la nueva Constitución fueron dedicados a asegurar una justa distribución del trabajo y las libertades de prensa, de tránsito y de propiedad, así como a fijar las obligaciones políticas de la ciudadanía.

⁵⁴ José María Bocanegra, *Memorias para la historia de México independiente*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985, p. 329.

⁵⁵ Lucas Alamán, *Historia de Méjico, 1792-1853*, (cinco tomos), Libros del Bachiller, México, Tomo V, p. 447.

La Constitución de 1857 modificó sustancialmente la organización de los poderes de la Unión y la relación institucional entre éstos. El Congreso se compuso sólo por una cámara denominada Asamblea (más tarde, en 1874, mediante una reforma de Lerdo de Tejada se reincorporó al Senado). Continuó la elección indirecta del presidente y del vicepresidente de la República, aunque después se modificó adoptando la elección directa.⁵⁶ Por otra parte, se construyó la lista de delitos por los que podría ser destituido el presidente. La Constitución de 1824 dispuso que prácticamente cualquier delito —la lista era interminable— era motivo de remoción del presidente, pero la de 1857 permitió la destitución sólo por los delitos de traición a la patria, violación expresa a la Constitución o delitos graves del fuero común. Adicionalmente, mientras que en 1824 el Congreso se erigía en Jurado de Acusación sin ningún contrapeso, la Constitución

de 1857 incorporó a la Suprema Corte en esta tarea asignándole el papel de Jurado de Sentencia, conforme al artículo 105. El resultado de la Constitución de 1857 fueron poderes más acotados y menos arbitrarios.

Vistas en perspectiva, las constituciones de 1824 y 1857 definieron la importancia de organizar y controlar el poder. La primera separó el poder y adoptó mecanismos de pesos y contrapesos, como el veto presidencial o el llamamiento a cuentas que podía hacer el Congreso al Poder Ejecutivo. La de 1857 otorgó grandes poderes al Congreso para exigir cuentas al Ejecutivo (lo que resultó un obstáculo para la gobernabilidad del país) y dispuso, por primera vez, la existencia constitucional de garantías individuales. Los principios de lo que hoy se conoce como la rendición de cuentas horizontal eran incorporados a la vida institucional de nuestro país.

⁵⁶ Por los frecuentes conflictos que se registraban entre el presidente y el vicepresidente, se decidió suprimir la figura de vicepresidente. Sin embargo, la Constitución de 1857 optó por reincorporar esta figura.

X. Uso del término *rendición de cuentas* en México

Desde el Constituyente de 1917 la expresión “rendir cuentas” formaba parte del lenguaje en los debates parlamentarios aunque de manera limitada, según consta en los registros de la Cámara de Diputados. Para la década de 1917 a 1927, por ejemplo, apenas se dieron 23 menciones en diferentes debates. Lo mismo puede decirse de la década de 1947 a 1957 en que el número de menciones ascendió tan sólo a 39. Es hacia finales de siglo, con la penetración de la corrupción, la impunidad y el reconocimiento de ambas realidades, que el término y el tema adquieren mayor importancia; para entonces el número de referencias se incrementó en más de 100%, llegando a 84 menciones (*Diario de Debates* 1917-1997). Por las mismas fechas, el gobierno comenzó a utilizar la expresión y asignó un papel importante al compromiso de informar y ser supervisado. El Plan Nacional de Desarrollo de la administración de Ernesto Zedillo, por ejemplo, dedicó incluso un apartado de líneas de acción a la rendición de cuentas: “En atención al urgente reclamo de la sociedad, es indispensable una lucha frontal contra las causas y efectos de la corrupción y la impunidad [...] En este Plan se propone

un esfuerzo profundo que prevea una forma clara de rendición de cuentas y asegure que quienes, en el ejercicio de una responsabilidad pública, transgredan la ley o las normas de desempeño del servicio público, sean sancionados conforme a la ley”.⁵⁷

El Plan Nacional de Desarrollo de la administración del presidente Vicente Fox dio seguimiento al tema; de hecho, buena parte de los compromisos de campaña electoral se centraron en el combate a la impunidad y a la corrupción así como a la transparencia de la acción gubernamental. “En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de gobierno”.⁵⁸

Actualmente, rendición de cuentas es un término escuchado en cualquier discurso

⁵⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.

⁵⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, 2001.

político o programa de gobierno. Rendir cuentas se ha convertido en prioridad de los gobernantes, al menos en el discurso. Muchas secretarías de Estado y organismos descentralizados han diseñado programas de transparencia y rendición de cuentas, y el Congreso debate una ley de acceso a la in-

formación para facilitar la vigilancia de los gobernantes. Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el significado global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.

Conclusiones

Después de varias décadas de lucha y negociaciones interminables, México cuenta ya con una democracia electoral que da el triunfo a quien lo obtiene en las urnas. Tantos años dedicamos para conseguir que los votos se contaran con transparencia, que descuidamos otros aspectos centrales de la democracia representativa, el más importante de los cuales es cómo garantizar que los gobernantes electos democráticamente cumplan su mandato con honestidad, eficacia y eficiencia.

Las múltiples reformas electorales de los últimos veinte años han dado lugar a un sistema plural que, sin embargo, cuenta con pocos mecanismos para exigir cuentas a sus gobernantes. Parece una mala broma darnos cuenta que después de alcanzar la alternancia y la competitividad entre partidos, la responsabilidad y responsividad de nuestros gobernantes sigue siendo muy limitada. Aun con elecciones limpias y equitativas, muchos gobernantes siguen siendo insensibles frente a las necesidades y demandas de los votantes. México es ya una democracia formal, pero la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, en buena medida porque a pesar de

ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas cuentas a ella.

Hay dos concepciones para aumentar la responsabilidad de los gobernantes. Una es la visión romántica que afirma que las democracias producen políticos buenos y virtuosos y que eso conduce al buen gobierno. Sin embargo, la historia política muestra cuán ingenua e irresponsable puede ser esa visión. Si el buen gobierno dependiera de la bondad y virtudes del gobernante, la política se convierte en un asunto de suerte: los pueblos capaces de adivinar la naturaleza de los gobernantes tendrían buenos gobiernos, mientras que quienes sean engañados por un rey tirano sufrirían irremediabilmente.

La otra ruta es diseñar instituciones de rendición de cuentas para que todos los gobernantes —los virtuosos y los egoístas— tengan que responder ante la sociedad. James Buchanan, Premio Nobel de Economía, ha señalado que es mejor imaginar que la naturaleza de los hombres y los políticos es perversa y egoísta, y diseñar mecanismos para limitar su capacidad de daño e inducir para que actúen como si en reali-

dad encarnaran el bien común. No es un asunto de moralidad, sino de establecer el sistema de incentivos adecuados para que los agentes rindan cuentas a sus principales.

Para elevar la eficacia y la eficiencia del gobierno en México, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes. Por un lado, promover la transparencia de las instituciones de gobierno, establecer incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes políticos, aumentar la responsabilidad política de los legisladores mediante la reelección inmediata, mejorar los sistemas de supervisión del

Ejecutivo y hacer efectivas las sanciones en caso de incumplimiento. Por otro lado, es preciso que la sociedad en su conjunto se involucre en el sistema de rendición de cuentas y asuma parte del costo de su operación. Un sistema ágil y ligero de vigilancia política implica ciudadanos con poder para denunciar y detonar mecanismos legales de rendición de cuentas. La responsabilidad de los votantes va más allá de emitir su voto cada tres o seis años. Su participación para exigir cuentas es indispensable para que nuestra democracia electoral sea a la vez una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Bibliografía

- Alamán, Lucas, *Historia de Méjico, 1792-1853*, (cinco tomos), Libros del Bachiller, México.
- Alchian, A. y Harold Demsetz, “Production, Information Costs and Economic Organization”, en *American Economic Review*, núm. 62, 1972.
- Bocanegra, José María, *Memorias para la historia de México independiente*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.
- Bodin, Jean, *Los seis libros de la República*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Bouthoul, Gastón y Manuel Ortuño, *Antología de las ideas políticas*, Renacimiento, México, 1965.
- Colomer, Josep, *La transición a la democracia: el modelo español*, Anagrama, Madrid, 1998.
- Crespo, José Antonio, “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.
- Cheibub, José Antonio y Argelina, “Institutional Power and the Role of Congress as a Mechanism of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.

- Cheibub, José Antonio y Adam Przeworski, “Democracy, Elections and Accountability for Economic Outcomes”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Dahl, Robert, *Un prefacio a la teoría democrática*, Gernika, México, 1987.
- Diccionario de la Lengua Española*, Vigésima primera edición, Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- Diccionario del Español Usual en México*, El Colegio de México, México, 1996.
- Dunn, Delmer D., “Mixing Elected and Nonelected Officials in Democratic Policy Making: Fundamentals of Accountability and Responsibility”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Edelman, Martin, *Democratic Theories and the Constitution*, State University of New York, Nueva York, 1984.
- Elster, Jon, “Accountability in Athenian Politics”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Fearon, James, “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types *versus* Sanctioning Poor Performance”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Ferejohn, John, “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

-
-
- Griffin, Stephen, *American Constitutionalism. From Theory to Politics*, Princeton University Press, New Jersey, 1996.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El federalista*, FCE, México, 1943.
- Kenney, Charles, “Reflections on Horizontal Accountability: Democratic Legitimacy, Majority Parties and Democratic Stability in Latin America”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Kiewiet D., Roderick y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriations Process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1991.
- Locke, John, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.
- Magaloni, Beatriz, “Protecting Rights in New Democracies: Is Limited Government Enough?”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, “Introduction”, en Manin, Bernard, Adam Przeworski y Susan C. Stokes, *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Manzetti, Luigi, “Legislative Oversight: Interests and Institutions in the United States and Latin America”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Marván, Ignacio, *¿Y después del presidencialismo?*, Editorial Océano, México, 1997.
- McCubbins, Mathew y Thomas Schwartz, “Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms”, en *American Journal of Political Science*, núm. 28, University of Wisconsin Press, 1984.

- McLean, Ian, *The Concise Oxford Dictionary of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Méndez, Juan, “Legislatures, Judiciaries and Innovations in Horizontal Accountability”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Mill, John Stuart, *Del gobierno representativo*, Tecnos, Madrid, 1985.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público/Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006*, Presidencia de la República, 2001.
- O’Donnell, Guillermo, “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.
- Olson, Mancur, *La lógica de la acción comunicativa*, Limusa, México, 1992.
- Sadek, María Teresa y Rosangela Batista, “The New Public Prosecution and the Efficacy of Accountability Mechanisms”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, Alianza Universidad, México, 1987.
- Schedler, Andreas, “Conceptualizing Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.

-
-
- Schmitter, Philippe, “Comments on Horizontal Accountability”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc F. Plattner, *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1999.
- Smulovitz, Catalina, “Societal and Horizontal Controls. Two Cases about a Fruitful Relationship”, en *Conference on Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America*, Kellogg Institute for International Studies, Notre Dame, mayo de 2000.
- Stiglitz, Joseph E., “Principal and Agent”, en John Eatwell, *The New Palgrave*, Norton, Nueva York, 1989.
- The Random House Dictionary of the English Language*, 2a. edición completa, Random House, Nueva York, 1987.
- Ugalde, Luis Carlos, *Vigilando al Ejecutivo: el papel del Congreso en la supervisión del gasto público, 1970-1999*, Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, México, 2000.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1857*, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1985.

Sobre el autor

Luis Carlos Ugalde es director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales y profesor-investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Ha sido investigador visitante del Centro David Rockefeller de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Harvard (2001), y ha impartido cursos de Economía, Ciencia Política y Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y en American University, en Washington, D.C.

Fue coordinador de asesores del embajador de México en los Estados Unidos de América (1997-2000), coordinador de asesores del secretario de Energía (1997), y ha trabajado en otras áreas del gobierno mexicano, incluido el Banco Nacional de Obras Públicas (Banobras) y la oficina de la Presidencia de la República.

Es autor de los libros *Vigilando al Ejecutivo* (México: Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados, 2000) y *The Mexican Congress: Old Player, New Power* (Washington, D.C., 2000). Ha sido articulista en diversos medios, entre ellos los diarios *El Financiero* (1995-1997), *Unomásuno* (1989) y *Milenio Diario*.

Es doctor en Ciencia Política (1999) y maestro en Administración Pública (1992) por la Universidad de Columbia, Nueva York. Obtuvo la Licenciatura en Economía en el ITAM en 1990. Nació en la Ciudad de México en 1966.

Rendición de cuentas y democracia. El caso de México
se terminó de imprimir
en la ciudad de México en el mes de abril de 2002.
La edición consta de 15,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
del
INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

