

## 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.<sup>43</sup> 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.<sup>44</sup>

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

<sup>43</sup> 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.

<sup>44</sup> 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 [...]”.<sup>45</sup>

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 [...]”.<sup>46</sup>

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 [...]”.<sup>47</sup> 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

<sup>45</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México.

<sup>46</sup> *Ibíd.*, p. 174.

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

evidente que la rendición de cuentas es irrelevante 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*<sup>48</sup>). 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.<sup>49</sup>

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

<sup>48</sup> A. Hamilton, J. Madison y J. Jay, *El federalista*, FCE, México, 1943.

<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup> 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.<sup>51</sup>

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.<sup>52</sup>

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-

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

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

<sup>52</sup> 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”.<sup>53</sup> 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.

<sup>53</sup> John Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1988.