Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Iztapalapa
Casa abierta al tiempo

JOHN LOCKE. DE LA LEY DE NATURALEZA A LA RENDICIÓN DE CUENTAS

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
C I E N C I A P O L Í T I C A
P R E S E N T A

ENRIQUE JAVIER ARJONA ALVAREZ

MATRÍCULA: 206329810

ASESOR (A):
MTRA. MARTHA BAÑUELOS CÁRDENAS

LECTOR (A):
DRA. ANTONELLA ATILLI CARDAMONE

Iztapalapa, Ciudad de México, Enero, 2011

INDICE GENERAL

INTRODUCCION

Uno de los temas fundamentales del estudio de la política , o bien desde tiempos más modernos, de la Ciencia Política, es el estudio del poder, de quiénes lo ejercen y la manera en cómo lo ejercen.
El objetivo de este trabajo es el análisis de los límites del poder público: ¿cuál es su fundamento?, ¿para qué limitar el poder público?, ¿qué finalidad y límites debe adquirir el poder público? y ¿mediante que mecanismos se controla el poder público?

Estas interrogantes responden a la necesidad de abordar y analizar con mayor claridad una nueva realidad en los sistemas políticos democráticos, denominada *Estado de Derecho*, en la cual los derechos y libertades del ser humano deben ser garantizados por el poder público por parte de los gobernantes.

En un contexto histórico de democracia representativa, los límites y el control del poder público son la base necesaria e indispensable para la concreción del bienestar común: vida, salud, libertad y posesiones de los ciudadanos.

El argumento central de la tesis consiste en señalar que sólo es posible limitar y controlar al poder político dentro de un contexto de Estado de Derecho, el cual garantice los mecanismos de control de dicho poder. La idea de los *límites y del control* se analiza desde la óptica de la teoría política del filósofo inglés John Locke y del concepto moderno de *rendición de cuentas*.

Al hablar de *límites*, no sólo se analiza su finalidad, sino también su fundamento histórico. En cuanto al *control* se aborda en específico un mecanismo del Estado de Derecho que tiene como finalidad la de vigilancia y evaluación de los actos de los gobernantes.

Si bien es cierto que John Locke no menciona textualmente en sus obras los conceptos de *Estado de Derecho* y *Rendición de Cuentas,* sin duda su teoría apunta al desarrollo de los elementos fundamentales de dichos conceptos.

Locke fundamenta y desarrolla los elementos constitutivos del *Estado de Derecho* partiendo de la noción de *límites del poder público*, por lo que dicha noción se toma como base para el estudio de la *rendición de cuentas*, entendida como mecanismo del control de dicho poder y de la necesidad de los límites del mismo. Locke, además, va más allá, al fundamentar el mecanismo de control del poder público.

En el primer Capítulo *"Por qué debe controlarse el poder político?. Análisis sobre la obra política de John Locke"*, se analiza el momento histórico en el cual surge la noción de los límites del poder. Partiendo de la teoría política del *Estado de Naturaleza,* John Locke fundamenta y desarrolla el fin y los medios del poder: ¿para qué controlar el poder público? y ¿cómo controlarlo? En este capítulo se hace el análisis de dos textos teóricos de John Locke donde se desarrollan las ideas sobre la situación pre-política de la humanidad, el origen de la sociedad civil o política llamado Estado y **los límites del poder**: "Ensayo sobre Gobierno

Civil" publicado en 1690 y el ensayo o consideraciones sobre "La ley de la naturaleza" publicado en 1664.

Asimismo, se analiza el concepto de *propiedad,* desarrollado por Locke en el "Ensayo sobre gobierno civil", como derecho fundamental para la preservación del individuo.

En el segundo Capítulo "*Un acercamiento al concepto de Rendición de Cuentas como mecanismo de control del poder político*", analizo dicho concepto desde el punto de vista de la ideas implícitas del *estado de derecho* y la *representación* que desarrolla Locke en sus escritos.

Con base en las ideas de Locke, se busca ampliar el referente del concepto de *rendición de cuentas* que al ser traducido al español, del término anglosajón *accountability,* es ambiguo y equívoco; para así poder observar la importancia de la rendición de cuentas como mecanismo de control de un Estado de Derecho. De igual manera se enfatiza la necesidad de un proceso de rendición de cuentas ciudadano, donde éste sea el principal juez de los gobernantes.

En el tercer y último capítulo "*Situación actual de la rendición de cuentas en México*", analizo la concepción, desarrollo y situación actual de la rendición de cuentas en México. Con base en lo estudiado en el capítulo segundo sobre la rendición de cuentas, se analizan los alcances y limitaciones de este mecanismo de control de incipiente desarrollo en México.

¿Cómo se ha entendido el control y los límites del poder público en México?, ¿Qué se entiende por rendición de cuentas en México?, en la actualidad ¿cuáles son los alcances y limitaciones de este concepto?, ¿qué es lo que contempla la ley mexicana respecto a la rendición de cuentas?, son algunas de las interrogantes que se abordan a lo largo de este capítulo.

De igual forma indico la necesidad de contar con un concepto claro y preciso de rendición de cuentas como condición necesaria para una legislación con mayores alcances y que no sólo contemple algunos elementos.

CAPITULO 1

¿POR QUÉ DEBE CONTROLARSE EL PODER POLÍTICO? ANÁLISIS SOBRE LA OBRA POLÍTICA DE JOHN LOCKE

Se considera a Locke el padre del *liberalismo clásico*, teoría política que explica una nueva realidad posterior al feudalismo y al Estado Absolutista. John Locke, filósofo inglés (1632-1704) fue un empirista en la medida en que afirma que la percepción sensible y la reflexión son las que proporcionan todo el material a nuestro conocimiento; un hombre que se opuso al principio de autoridad, tanto en el terreno intelectual como en el político. Fue uno de los exponentes del principio de tolerancia; aunque ajeno a la anarquía aceptaba la existencia de fronteras que delimitaban el campo dentro del cual quería aplicar dicho principio, pero sobre todo y lo que más interesa a este trabajo, es su aportación a la idea de *límite del poder público.*

La teoría que desarrolló Locke, a saber el *liberalismo*, es la doctrina que afirma que

> "el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza y por tanto sin importar su voluntad, mucho menos la voluntad de unos cuantos o uno solo, algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado, o más concretamente aquellos que en un determinado momento histórico detentan el poder legítimo de ejercer la fuerza para obtener la obediencia a sus mandatos, deben respetar no

invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás".[1]

En el párrafo anterior se resume la teoría de John Locke sobre el liberalismo político clásico. En adelante se analizará específicamente uno de los tema tratados por Locke en sus obras políticas: los límites del poder.

La teoría política del filósofo John Locke diferencia dos momentos de la historia humana, una sociedad pre-política llamada *Estado de Naturaleza* y la sociedad civil o política llamada *Estado*. Es en el Estado de Naturaleza donde, por primera vez, podemos observar la importancia del poder limitado.

Para comprender el poder político, Locke señaló la necesidad de conocer el estado en que los hombres se hallan naturalmente. En el *Estado de Naturaleza* los individuos se encuentran en una situación de "perfecta libertad para ordenar sus acciones, y disponer de sus personas y bienes como lo tuvieron a bien, dentro de los límites de la Ley Natural, sin pedir permiso o depender de la voluntad de otro hombre alguno". (Locke, 1690). Es también un estado de igualdad, donde la sujeción o subordinación no existe.

Desde que el individuo nace, es portador de ciertos derechos, teniendo como principal el derecho a la preservación, donde para su concreción, el individuo posee un **poder natural** por medio del cual, defenderá su propiedad (vida, libertad, salud y posesiones).

---

[1] Bobbio, Norberto, "Liberalismo y Democracia", FCE, México, 1985, p. 11

El poder natural del individuo consiste en aquella perfecta libertad e igualdad. El individuo se convierte en **juez** , es libre de realizar cualquier acción que le sea necesaria para preservar su vida y castiga los crímenes que atenten contra su preservación.

No obstante el poder natural, Locke afirma que este estado de libertad "no es de licencia"; **no es un poder absoluto**. En este sentido, antes de la existencia de la sociedad civil o política, en la *Ley Natural* van configurándose los elementos de los límites del poder. La Ley Natural limita el poder del individuo que le otorga ese "estado de perfecta libertad e igualdad":

> "Tiene el Estado de Naturaleza Ley Natural que lo gobierne y a cada cual obligue; y la razón, que es dicha ley, enseña a toda la humanidad, con sólo que ésta quiera consultarla, que *siendo todos iguales e independientes, nadie, deberá dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones.... Y pues todos nos descubrimos dotados de iguales facultades, participantes de la comunidad de naturaleza, no cabe suponer entre nosotros una subordinación tal que nos autorice a destruirnos unos a otros, como si estuviéramos hechos los de acá para los usos de estotros, como para el nuestro han sido hechas las categorías inferiores de criaturas." (*Locke, 1690, las cursivas son mías).

Los límites radican en la preservación de la propiedad: vida, salud, libertad y posesiones del individuo. Solamente es justificable el uso de dicho poder natural cuando su *preservación esté en juego*, de lo contrario:

> "deberá por todos los medios preservar el resto de la humanidad, y jamás, salvo para ajusticiar a un criminal, arrebatar o menoscabar la vida ajena, o lo tendente a la preservación de ella, libertad, salud, integridad y bienes". (Locke, 1690)

Cuando la preservación no esté en juego, los individuos deberán conservar la paz. En condiciones de paz no es necesario ni justificable el uso del poder natural. El poder natural no puede ser usado para dañar la propiedad de los otros. Es un poder limitado por la *Ley de Naturaleza*, la cual busca "la paz y la preservación de la humanidad toda" (Locke, 1690). Si algún individuo atentara contra la preservación de otro, el segundo podrá castigarlo según la *Ley de Naturaleza*.

El *Estado de Naturaleza* lockeano, contrario a la concepción hobbesiana del Estado de Naturaleza, no es un estado donde los "hombres se encuentren en situación de guerra" (Hobbes, 1651), sino que se hallan en una situación de paz, regulada por la Ley Natural, donde no obstante es posible la aparición de un estado de guerra. Dicho estado aparece cuando un hombre "intentare poner a otro hombre bajo su poder absoluto, lo cual debe entenderse como declaración de designio contra su vida" (Locke, 1690), lo cual supone la utilización del poder natural no teniendo como fin la preservación sino la sujeción o subordinación de otro hombre. En el estado de guerra (momento dentro del Estado de Naturaleza) los límites del poder natural se ven rebasados, llegando así a un poder ilimitado.

Antes de tratar el tema de la sociedad civil o político, Locke fundamenta la necesidad de un estado donde los poderes estén limitados. Para Locke, ningún poder, ya sea en Estado de Naturaleza o en el Estado Civil, puede ser ilimitado, ya que la obligación por fuerza contraria al derecho de la libertad, hace de un individuo, un esclavo.

El Estado de Guerra es un momento en el cual se aplica el poder natural ,la fuerza, sin derecho o sin autoridad. En este caso, en el Estado de Naturaleza no se aplica el poder natural con la finalidad de la preservación sino de sujeción.

Aún en la sociedad civil o política, el Estado de Guerra es latente siempre que se aplique el poder político sin derecho. El Estado de Guerra surge cuando la fuerza se ejerce para un fin distinto al autorizado, en este caso para un fin distinto al de la preservación de las propiedades del hombre.

Para Locke es necesario no confundir el *Estado de Naturaleza* con el *Estado de Guerra*. Cuando los individuos viven juntos según la Ley de Naturaleza sin un juez común entre ellos (cada quien es juez y ejecutor), y donde el poder natural se aplique cuando esté en peligro la preservación del individuo, se puede hablar de un Estado de Naturaleza. "Pero la fuerza, o el declarado propósito de fuerza sobre la persona de otro, cuando no hay común superior en el mundo a cuyo auxilio apelar, estado es de guerra".

Los individuos en Estado de Naturaleza viven juntos en paz guiados por la Ley de Naturaleza; cuando dicha ley es transgredida y el poder natural es aplicado sin derecho, el

individuo tiene el derecho de utilizar su poder natural siempre y cuando **su preservación se encuentre en juego.**

Los individuos se encontrarán en estado de guerra:

> "Así cuando se trate de un ladrón no le podré dañar sino por apelación a la ley aunque me hubiere expoliado de todos mis bienes, pero sí podré matarle cuando a mí se me arroje para no robarme sino el caballo o el vestido, ya que la ley, hecha para preservación, donde no alcance a interponerse para asegurar mi vida contra una violencia presente, me permite mi propia defensa y el derecho a guerra, y la libertad de matar a mi agresor, pues el tal agresor no me da tiempo para apelar a nuestro juez común, ni a la decisión de la ley, para remedio en lance en que el mal causado pudiera ser irreparable" (Locke , 1690).

En la sociedad civil o política el estado de guerra llega a aparecer cuando un individuo, viéndose en ese momento imposibilitado para apelar a la autoridad, es violentado sin razón o derecho por otro individuo o autoridad. El estado de guerra se convierte así en el episodio del poder ilimitado.

Así el Estado de Naturaleza se concibe como el estado pre-político donde el individuo, por el hecho de haber nacido, posee ciertos derechos naturales tales como la vida, la libertad, la salud y las posesiones, así como el poder natural para defenderlos y donde la Ley Natural dicta ciertas normas que tienen como finalidad la preservación y la paz.

Este estado tiene como características fundamentales, las siguientes:

a) "Ausencia de una ley conocida, fija, promulgada y recibida por común consentimiento como patrón de bien y mal". Si bien es cierto que está presente la Ley Natural, esta solamente es posible conocerla a través de la razón. Los individuos no nacen conociéndola, y no todos se esfuerzan por descubrirla.

b) "Ausencia de un juez conocido e imparcial". En el Estado de Naturaleza, cada individuo es juez y ejecutor, donde se espera que se "sancione en la medida que la tranquila razón y conciencia determinen lo proporcionado a alguna transgresión", corriendo el peligro de convertirse en un juez parcial que puede llegar a actuar según "la apasionada vehemencia o ilimitada extravagancia de su albedrío". (Locke, 1690).

c) "Falta de poder que sostenga y asista la sentencia". En el Estado de Naturaleza se observa la ausencia de un poder común que infunda temor (a la manera Hobbesiana) a los individuos que han transgredido la ley.

El Estado de Naturaleza junto con la Ley Natural no son garantes de la preservación de los individuos. Es cierto que existen ciertas normas de conducta entendidas como Ley Natural, no obstante "los hombres, desviados por su interés" abandonan el estudio de dicha ley y se niegan a "admitirla como norma que los obligue para su aplicación a sus casos particulares".

En dicha situación, los hombres desvían la atención de la Ley Natural y aplican su poder natural, ilimitado, ya que no son guiados por la Ley Natural, no con la finalidad de la preservación sino "por ira y venganza" y según sus propios intereses.

Ante tal circunstancia de peligro y temor , expuesto el individuo a que lo invadan los demás, desea abandonar dicha condición para "unirse en sociedad con otros ya reunidos, o afanosos de hacerlo para esa mutua preservación de sus vidas, libertades y haciendas, a que doy el nombre general de propiedad". (Locke, 1690). En ese momento, impera la necesidad de la sociedad civil o política, concebida con la finalidad de *preservar* las propiedades de los individuos (vida, libertad, paz y posesiones).

La ley,

> "en su verdadero concepto, no es tanto limitación como guía de unas gentes libres e inteligentes hacia su propio interés; y no más allá prescribe de lo que conviniere al bien general de quienes se hallaren bajo tal ley... así pues, yérrese o no en el particular, el fin de la ley no es abolir ni restringir sino preservar y ensanchar la libertad". (Locke, 1690);

La Ley de Naturaleza surge como la herramienta que guía nuestras acciones para poder preservar y ensanchar nuestra libertad. En apariencia, la restringe por medio de lo que está prohibido, pero en realidad, lo que hace es evitar que otros atenten y ensanchen esa libertad, preservándola y garantizándola.

La Ley de Naturaleza, como guía de las acciones, garantizará el no estar sometidos a la voluntad de otro; en este caso la no sujeción al poder natural de otro, salvo las excepciones donde esté en juego nuestra preservación. Este es el fundamento de los límites del poder que hallamos en la noción de Ley de Naturaleza. El poder natural no podrá trascender los límites de la preservación. En el estado pre-político, la Ley de Naturaleza, limita el poder natural de cada hombre. Posteriormente, en la sociedad civil, este será el fundamento de los límites del poder público.

En su ensayo sobre la *Ley de Naturaleza*, Locke la define como "la recta razón; aquellos principios morales objeto de conocimiento que son norma de conducta". (Locke, 1664). El hombre no nace sabiendo dichos principios, sino que por medio de la razón, debe descubrirlos e interpretarlos:

> "no quiere decir que desde que nacemos llevamos ese cuerpo de verdades morales, sino que estamos dotados del instrumento, la razón, para hallarlos e interpretarlos". (Locke, 1664).

Es una ley, que por naturaleza, está implantada y promulgada en nosotros, pero que solamente es posible conocer por medio de la razón: "pues la razón no establece ni pronuncia esta ley de la naturaleza, sino que la busca y descubre". (Locke, 1664).

Locke fundamenta la importancia de esta Ley a partir de los argumentos de Aristóteles e Hipócrates. Según Aristóteles "la

función especial del ser humano es el ejercicio activo de las facultades mentales, de acuerdo con el principio racional"[2] .

En este sentido cada cosa ha sido designada para realizar una tarea en específico, donde "todas las cosas observan una ley fija en sus operaciones y un modo de existencia apropiado a su naturaleza, pues aquello que prescribe en todas las cosas el modo y medida de su funcionamiento es precisamente lo que la ley es" (Locke, 1664).

De igual forma los hombres observan ciertas leyes prescritas por la naturaleza que indican una determinada manera de actuar con la finalidad de cumplir ciertas funciones. Al respecto Locke menciona una cita de Hipócrates: "cada cosa, ya sea grande o pequeña, realiza la tarea que el destino le ha preparado". Así como cada cosa por naturaleza observa ciertas reglas para su funcionamiento, de igual forma el hombre observa ciertos principios morales para cumplir sus funciones.

La Ley de Naturaleza indica la manera de actuar teniendo como finalidad "el trato social o unión entre ellos", teniendo como objetivo la preservación y la paz. Sin estos principios morales, es imposible que se lleve a cabo dicho trato y unión. Para Locke, la Ley de Naturaleza no sólo dicta la necesidad de construir y preservar un Estado con su respectiva forma de gobierno, sino también señala la necesidad de observar dicha ley como soporte del Estado. Cuando la Ley de Naturaleza prohíbe hacerle daño a

---

[2] Etica a Nicomáco, Libro II, Cap. 7, citado por John Locke, 1664.

otro en su vida, libertad, salud y posesiones, no sólo mandata al individuo, sino también al Estado, que tendrá como finalidad y límite de su poder, el preservar dichos derechos.

En este sentido, la Ley Natural, en Estado de Naturaleza, no sólo guía las acciones de los individuos, sino también es el fundamento para guiar las acciones del Estado, limitando su poder a cierta finalidad:

> "¿Qué será de la configuración de un cuerpo político, de la constitución de un Estado y de la seguridad de sus intereses, si la parte de la comunidad que tiene el poder de hacer el mayor daño puede hacer lo que guste, es decir, si en la autoridad suprema reside la libertad más incontrolada?" (Locke, 1664).

Podemos responder a esta pregunta, que un Estado con poderes ilimitados, es la continuación del estado de guerra, solamente que concentrando el poder natural de todos los individuos en una o varias personas. Dicho de otro modo: el temor de los individuos a la invasión y parcialidad se vería acrecentado en un Estado donde sus poderes fueran ilimitados; no se habría concretado la finalidad para la cual fue creado . Y continúa: "¿cuáles serían los privilegios de la sociedad si los hombres se unieran en un Estado sólo para convertirse en más fácil presa del poder de otros?" (Locke, 1664).

Si el hombre decidió unirse en sociedad con otros, fue precisamente para evitar el abuso del poder natural y así poder preservarse y vivir en paz. Huir de un poder ilimitado para arribar a

otro poder ilimitado (acrecentado en mayor medida) sería una gran contradicción.

La Ley de Naturaleza no sólo otorga las bases para limitar el poder del Estado:

> "poder es sin más fin que la preservación, sin que por tanto pueda jamás asistirle el derecho de destruir, esclavizar o deliberadamente empobrecer a los súbditos, las obligaciones de la Ley de Naturaleza no se extinguen en la sociedad, sino que en muchos casos ganan en propincuidad, y mediante las leyes humanas traen anejas penas que obligan a su observación"

sino también se convierte en la *fuerza moral* de la cual dispone el Estado para ser obedecido y mantener la paz pública:

> " de manera que, sin esta ley, los gobernantes quizá por la fuerza y con ayuda de las armas puedan exigir a la multitud que obedezca; pero no puede ponerla bajo una obligación moral" (Locke, 1664).

Así, el Estado no sólo dispone de la fuerza física para cumplir su finalidad, sino también de la fuerza moral que la Ley de Naturaleza otorga:

> "así la Ley de Naturaleza permanece como norma eterna ante todos los hombres, legisladores o legislados. Las reglas que los primeros establecen para las acciones de los restantes hombres deberán, lo mismo que las acciones del legislador y las de los demás, conformarse a la Ley de Naturaleza". (Locke, 1690).

Para Locke, la Ley Natural es el principio de la separación entre vicio y virtud. Es la ley, que por naturaleza, separa lo bueno de lo malo. En el momento en que la Ley de Naturaleza recompensa por el bien y castiga por el mal, no sólo indica la necesidad de un poder limitado que cumpla con su función, hacer lo "bueno" para la sociedad, sino también muestra la necesidad de rendición de cuentas por parte de los gobernantes, donde, de acuerdo a su actuación se le recompensará o se le castigará. Al respecto Locke afirma: "no hay falta ni culpa allí donde no hay ley". La Ley de Naturaleza fundamenta las leyes civiles y a su vez, exige una buena actuación tanto a los ciudadanos como a los gobernantes.

No obstante la existencia de la Ley de Naturaleza, los hombres en Estado de Naturaleza muchas veces deciden no verse guiados por los decretos de la Ley Natural y se

> "extravían por la violencia de las pasiones, se tornan indiferentes como consecuencia del descuido, degenerados por el hábito, están dispuestos a seguir los reclamos del placer o las exigencias de los bajos instintos antes que los dictados de la razón" (Locke, 1664),

por lo cual, ante tal situación, se convencen de la necesidad de "buscar la comunión y asociación con otros".

Locke reconoce que los hombres en Estado de Naturaleza no son capaces de "suministrarse la oportuna copia de lo necesario para una vida tal cual nuestra naturaleza la desea, esto es, adecuada a la dignidad del hombre". Según la Ley Natural, los hombres deben observar ciertas leyes para su buen funcionamiento, y, así, evitar abusos del poder natural de cada individuo.

Ante tal situación, donde la naturaleza pasional que no racional busca estar por encima de la Ley Natural, surge la necesidad de crear la sociedad política:

> "aquella en que cada uno de los miembros haya abandonado su poder natural, abdicando de él en manos de la comunidad para todos los casos que no excluyan el llamamiento a la protección legal que la sociedad estableciera. Y así, dejado a un lado todo particular juicio de cada miembro particular, la comunidad viene a ser árbitro; y mediante leyes comprensivas e imparciales y hombres autorizados por la comunidad para su ejecución, decide todas las diferencias que acaecer pudieren entre los miembros de aquella compañía en lo tocante a cualquier materia de derecho, y castiga las ofensas que cada miembro haya cometido contra la sociedad, según las penas fijadas por la ley; por lo cual es fácil discernir quiénes están y quiénes no, unidos en sociedad política. Los que se hallaren unidos en cuerpo, y tuvieren ley común y judicatura establecida a quien apelar, con autoridad para decidir en las contiendas entre ellos y castigar a los ofensores, estarán entre ellos en sociedad civil". (Locke, 1690).

En el párrafo anterior, Locke describe a grandes rasgos el diseño de la nueva sociedad política o Estado: los hombres han depositado su poder natural en manos del poder público, o como el mismo menciona, en manos de la comunidad. Esta comunidad elegirá a hombres para hacer las leyes y ejecutarlas,

convirtiéndose éstos en árbitros que fundamentan sus juicios y castigos en las "leyes comprensivas e imparciales".

Los hombres decidieron juntarse y unirse en sociedad con el fin de *disfrutar sus propiedades, contando con mayor seguridad contra los que "fueren ajenos al acuerdo*". Los hombres acordaron esta nueva sociedad con una determinada finalidad; limitar, desde el origen del Estado, el poder público.

Así como en el Estado de Naturaleza, la Ley Natural limitaba el poder natural de los hombres, de igual forma, dicha ley limita el nuevo poder público. En el Estado de Naturaleza el poder natural se limitaba a preservar las propiedades de cada hombre (vida, salud, libertad y posesiones); en la sociedad política o civil, el poder público se limitará, de nueva cuenta, a preservar las propiedades del hombre. El poder público no puede hacer más allá del bien común , preservar propiedades de los hombres: jamás le asistirá "el derecho de destruir, esclavizar o deliberadamente empobrecer a los súbditos" (Locke, 1690).

El poder público deberá ser utilizado para preservar las propiedades de los hombres (vida, salud, libertad y posesiones); para ello los representantes elegidos por la comunidad deberán elaborar y ejecutar leyes que sean la expresión de la voluntad popular de la comunidad y acordes a la finalidad de la sociedad política.

En esta nueva sociedad civil, cuando los hombres han elegido a sus representantes , estos serán los responsables : de hacer lo

que sea necesario para la preservación de los individuos, en este caso de hacer las leyes comprensivas e imparciales que tienen como finalidad la preservación del individuo, y de castigar los crímenes, basando la sanción, en dichas leyes. En palabras de Locke:

> "y de esta suerte la nación consigue el poder de fijar qué castigo corresponderá a las diversas transgresiones que fueren estimadas sancionables, cometidas contra los miembros de aquella sociedad (lo cual es el poder legislativo), así como tendrá el poder de castigar cualquier agravio hecho a uno de sus miembros por quien no lo fuere (o sea el poder de paz y guerra); y *todo ello para la preservación de la propiedad de los miembros todos de la sociedad referida**, hasta el límite posible**"* (Locke, 1690, las cursivas son mías).

Nótese que dicho poder tiene una determinada finalidad, por lo cual no podrá ser utilizado para concretar otros intereses. El interés es uno: el bien común; preservar las propiedades de los hombres.

En el mismo sentido, la ley es la expresión de la voluntad general: "el consentimiento de la sociedad, sobre la cual no tiene el poder de dictar leyes, sino por consentimiento de ella y autoridad de ella recibida" (Locke, 1690), por tanto dicha ley tendrá como finalidad la preservación de los derechos naturales antes mencionados. De donde se desprende la noción moderna de Estado de Derecho, donde el poder público estará limitado por la ley, por la voluntad general, por la finalidad para lo cual fue creado.

Locke señala las funciones tanto del poder legislativo, el supremo poder, como del ejecutivo. El legislativo se encargará de fijar el castigo que corresponderá a las diversas transgresiones cometidas contra los miembros de la sociedad, así como de castigar cualquier agravio hecho a alguno de sus miembros por parte de quien no lo fuere; el ejecutivo se encargará de "emplear la fuerza en la ejecución de fallos de la república, siempre que a ello fuere llamado, pues esos en realidad, juicios suyos son, bien por él mismo formulado o por quien le representare" (Locke, 1690).

Abandonar el Estado de Naturaleza suponía remediar los inconvenientes de dicho estado: entendidos como el abuso del poder natural del hombre; por lo cual sería incongruente que se justificara el abuso del poder público, o en otras palabras, el uso ilimitado del poder público.

> "es como si los hombres, al abandonar el Estado de Naturaleza y entrar en la sociedad hubieren convenido que todos, salvo uno, se hallarían bajo la sanción de las leyes; pero que el exceptuado retendría aún la libertad entera del Estado de Naturaleza, aumentada con el poder y convertida en disoluta por la impunidad. Ello equivaldría a pensar que los hombres son tan necios que cuidan de evitar el daño que puedan causarles mofetas y zorras, pero les contenta, es más, dan por conseguida seguridad, *el ser devorados por leones*". (Locke, 1690).

La diferencia entre el *Estado Absolutista* y el *Estado limitado* se describe en el párrafo anterior. En el primero, tal como lo

menciona Locke, todos se hallan bajo la sanción de las leyes, excepto el soberano o monarca. Peor aún, no sólo sigue contando con el poder natural que le correspondía en el Estado de Naturaleza, sino que ahora *aumenta* ese poder del cual no tiene que rendir cuentas a nadie, más que a Dios.

En el segundo, el Estado limitado, todos, sin excepción se hallan bajo la jurisdicción de las leyes, viéndose limitados por éstas.

Locke justifica que el poder legislativo y ejecutivo no puede estar reunido en una sola persona:

> " porque entendiéndose que él reúne en sí todos los poderes, el legislativo y el ejecutivo, en su persona sola, no es posible hallar juez, ni está abierta la apelación a otro ninguno que pueda justa, imparcialmente y con autoridad decidir, y de quien alivio y enderezamiento pueda resultar a cualquier agravio o inconveniencia causada por el príncipe, o por su orden sufrida…cuando su propiedad es invadida por el albedrío y mandato de su monarca, no sólo no tiene a quién apelar, como los que se hallaren en sociedad deberían tener, sino que, como degradado del estado común de las criaturas racionales, se ve y así está expuesto a toda la infelicidad e inconveniente que pueda temer el hombre de quien, persistiendo en el no sofrenado Estado de Naturaleza, se halla, empero, corrompido por la adulación y armado de poder" (Locke, 1690).

Locke cree que la separación de poderes es de suma importancia, como una forma de limitar el poder: un gobernante que reúna en

su persona todo el poder no tendrá inconvenientes en atacar las propiedades de los hombres; en cambio, por medio de la separación de poderes, cuando un gobernante transgreda la ley en perjuicio de algún ciudadano, este podrá apelar a otra autoridad que juzgue imparcialmente.

Hasta aquí hemos observado que ante la inconveniencia del Estado de Naturaleza, debido al uso ilimitado del poder natural, los hombres se vieron en la necesidad de crear una sociedad (política o civil) , en la que al depositar su poder natural en manos de la comunidad, sus derechos naturales se preservaran. No obstante, dicho problema seguiría estando latente en la sociedad civil.

Esta nueva realidad, donde se ha dejado atrás al Estado de Naturaleza y se ha arribado a la sociedad civil, dio origen al concepto de *Estado de Derecho* que incluye los elementos esenciales de esta nueva sociedad: a) un poder público limitado, b) la ley como expresión de la voluntad popular y limite de la actuación de los gobernantes, y c) garantía y defensa de ciertos derechos naturales o fundamentales.

Tal como lo menciona Locke, en la sociedad civil todos los miembros, sin excepción, estarían sujetos a la ley. Todos se verán obligados a cumplir con lo que la ley prescribe:

> "pues cuando la voluntad de un legislador se nos da a conocer, o ha sido lo suficientemente promulgada como para que nos llegue a ser conocida, entonces estamos obligados a obedecerla y a someternos a ella en todo; y esto es a lo

que llamamos obligación de prestar obediencia" (Locke, 1664)

De lo anterior, se desprende que los miembros de la sociedad civil están obligados a recibir castigo si no prestan la obediencia debida. La autoridad del legislador está fundamentada por el *derecho de contrato*, donde el hombre ha rendido su poder natural a la comunidad y se ha sometido a la voluntad de la misma, quien a la vez, elige a sus representantes.

Locke distingue la obligación *effective* y la *terminative*. En cuanto a la primera, algo es obligatorio cuando la causa de dicha obligación es la voluntad de un superior, la voluntad general, superior a la individual, y *terminative* cuando se prescribe el modo y medida de una obligación; por lo cual "no estamos obligados a hacer nada excepto aquello que un legislador de alguna manera ha proclamado y dado a conocer como voluntad suya" (Locke, 1664).

Es decir que los hombres *no están obligados a obedecer los mandatos arbitrarios de algún gobernante, los cuales son objetos de apelación*. Las acciones de los gobernantes deberán estar de acuerdo a la ley, y, ésta deberá ser acorde al bien común.

Tanto los legisladores como el ejecutivo deberán guiar su actuación por la Ley de Naturaleza: "de ahí que la fuerza obligatoria de la ley civil, depende de la Ley Natural" (Locke, 1664). El legislador hará leyes de acuerdo a la Ley Natural la cual

busca la preservación de la propiedad. Dicha ley contempla lo siguiente:

> "Hay cosas que están prohibidas totalmente, y con respecto a ellas estamos siempre obligados. En otras palabras, no hay un solo momento en el que esté permitido hacer alguna de estas cosas sin incurrir en crimen. Tal es el caso con el hurto, el homicidio y otras acciones de este género. Así privarle a un hombre de su fortuna por la fuerza o mediante fraude siempre será un crimen; y nadie puede mancharse las manos con la sangre de otro hombre sin incurrir en falta". (Locke, 1664).

De lo anterior se desprenden las acciones no permitidas que nunca deben realizar los miembros de la sociedad (incluyendo los gobernantes). En otras palabras, nadie puede causarle daño a otro en su propiedad (vida, salud, libertad, posesiones).

La Ley Natural es eterna, "sin disminución ni cambio alguno, por todos los siglos y en todo el orbe de la tierra", por lo que *siempre* será necesario limitar al poder. El poder ilimitado eternamente será un riesgo latente, por lo cual la Ley de Naturaleza proveerá a los hombres de una

> "regla moral permanente y fija que la razón misma dicta, de tal manera que persiste y viene a ser algo inherente a los principios de la naturaleza humana" (Locke, 1664).

Cada que el poder ilimitado suponga un riesgo, habrá que voltear a la Ley de Naturaleza, la cual establece que el poder deberá estar limitado a cierta finalidad, en este caso, al bien común.

La Ley de Naturaleza buscará siempre la supremacía de la naturaleza racional del hombre, que tiene como finalidad la preservación de sus derechos naturales. Contrario a esto, la naturaleza pasional del hombre siempre encontrará en el uso ilimitado del poder, una herramienta para transgredir los derechos, vida, libertad, salud, posesiones de otros.

La naturaleza racional del hombre dicta que el poder, ya sea natural o público, siempre deberá estar limitado a la preservación de la propiedad. Nunca deberá traspasar esos límites. El poder fue depositado en la comunidad y "confiado a mano ajena sólo para el bien común". Locke señala que cuando la "ambición y pompa" aumentó, los gobernantes desviaron su atención del interés común, con el cual el poder resultaba empleado no para el bien sino para el daño.

Ahora bien, cuando el hombre abandona el Estado de Naturaleza y deposita aquella libertad y poder ejecutivo en la comunidad, para "que de los tales disponga el poder legislativo, según el bien que la sociedad exigiere, con la única intención en cada uno de las mejores de su preservación particular y de su libertad y bienes, el poder social o legislativo por ellos constituido jamás podrá ser imaginado como espaciándose más allá del bien común, antes se hallará obligado específicamente a asegurar la propiedad de cada cual" (Locke, 1694), es importante analizar los límites del poder

social, que al igual que el poder natural en el Estado de Naturaleza, estará limitado a cierto fin.

Observemos la estructura del nuevo poder social:

a) "Quien sea a quien correspondiere el poder supremo o legislativo de cualquier nación, estará obligado a gobernar por fijas leyes, promulgadas y conocidas de las gentes, y no mediante decretos extemporáneos…

   Dichas leyes deberán ser la expresión de la voluntad de los hombres. El fin principal del legislativo (el de la preservación de las propiedades del hombre) determinará el contenido de las leyes, las cuales no deberán alejarse del bien común…

   En este sentido, los ciudadanos podrán apelar alguna acción o decisión del gobernante cuando éstas no hayan sido proclamadas y dadas a conocer como voluntad del gobernante. Esto supone que habrá ocasiones en las que el gobernante tome decisiones contrarias al bien común, las cuales para no ser descubiertas, permanecerán en la opacidad; por lo cual los ciudadanos deberán "descubrir medios que redujeran las exorbitancias y evitaran los abusos de aquel tal poder".

b) "Jueces rectos e imparciales que en las contiendas decidan por tales leyes". En el Estado de Naturaleza, cada hombre era juez, encontrándose la parcialidad como el mayor peligro para la preservación de la paz. Nuevamente observamos, que también los jueces estarán limitados por

las leyes antes mencionadas. Serán rectos e imparciales si actúan conforme a lo establecido por la ley.

c) "Usando la fuerza de la comunidad, dentro de sus hitos, sólo en la ejecución de aquellas leyes, o en el exterior para evitar o enderezar los agravios del extraño y amparar a la comunidad contra las incursiones y la invasión". El uso de la fuerza se justificará siempre y cuando sea una *fuerza con derecho*. Recordemos que anteriormente hablábamos del *estado de guerra* en que la fuerza era utilizada sin derecho. En la sociedad civil, la fuerza deberá ejercerse de acuerdo a lo que estipule la ley, o en otras palabras, de acuerdo al fin principal de dicha sociedad; en casos en los cuales el gobierno utilice la fuerza en donde la ley no lo contemple, nuevamente estaremos hablando de un *estado de guerra*.

d) "Todo ello, además, sin otra mira **que la paz, seguridad y bien público** de los habitantes". La estructura descrita, encontrará los límites de su poder en esta "mira".

Locke concibió la importancia no sólo de un poder limitado a cierto fin, sino también la necesidad de que aquel "poder fiduciario" funcionara de acuerdo a la ley. En este segundo punto, podría afirmarse que en la teoría de Locke podemos encontrar los antecedentes del concepto de rendición de cuentas:

> "Aunque en una república bien constituida, hincada sobre su propia base y obrando según su naturaleza, esto es, empleada en la preservación de la comunidad, no haya sino un poder supremo que es el legislativo, al que todos los

demás están y deben estar subordinados, con todo, siendo el legislativo, por momo único, poder fiduciario para la consecución de ciertos fines, permanece todavía en pleno el poder supremo de remover o alterar el legislativo, cuando **descubriere funcionar éste contrariamente** a la confianza en él depositada" (Locke , 1690).

Cuando Locke menciona la palabra "descubriere", señala la necesidad de un proceso por medio del cual los gobernantes den a conocer sus acciones y decisiones, las cuales, como también menciona, deberán ser de acuerdo a la "confianza en él depositada". A los gobernantes se les confió una responsabilidad, por la cual tendrán que responder. Si la actuación de los gobernantes es contraria a la confianza en ellos depositada:

"siempre que el final objeto fuere manifiestamente descuidado, la confianza vendrá necesariamente a ser objeto de extinción legal, y el poder devuelto a las manos que lo dieran y que de nuevo podrán ponerlo en las que entendieran más aptas para su sosiego y seguridad".

Dicho proceso, por medio del cual los gobernantes informan y justifican sus acciones y decisiones, supone también consecuencias. Para Locke, si los gobernantes actúan contrariamente a la confianza depositada, la comunidad les retira dicha confianza para otorgársela a "manos más aptas".

"Y así retiene perpetuamente la comunidad el supremo poder de salvarse de intentos y designios de quienquiera que sea, y aún de sus legisladores, cuando tan necios o

perversos fueren, que planearan y llevaran a cavo designios contra las libertades y propiedades del súbdito".

Para Locke, el poder legislativo es el supremo poder siempre y cuando el gobierno "subsistiere". Este es el supremo poder ya que "quien a otro pudiere dar leyes le será obligadamente superior". Los representantes que la comunidad haya elegido deberán conducirse por la voluntad del cuerpo social expresada en las leyes y "sin más voluntad, pues, ni poder que el de la ley". El representante deberá responder por sus acciones, las cuales tendrán que ser acordes a la ley; entendiendo por ley la expresión de la voluntad del cuerpo social.

Los gobernantes representan la "voluntad pública", por lo cual cuando éstos abandonan dicha voluntad y "obra según su propio albedrío, se degrada a sí mismo y ya no es más que un mero particular sin poder ni decisión, pues los miembros de la sociedad sólo a la voluntad pública de éste deberán obediencia"(Locke, 1690). Ante esto, los representantes deben informar y justificar sus acciones que deben estar acordes a la "voluntad pública".

Tanto el poder legislativo como el ejecutivo encuentran su autoridad subordinada a otro poder. En el caso del legislativo, subordinado al supremo poder de la comunidad y en el ejecutivo, subordinado al poder legislativo.

Locke es muy claro respecto a los límites de la autoridad de cada poder:

> "ninguno tiene especie alguna de autoridad más allá de lo que por positiva concesión y encargo se les hubiere delegado, y que son todos ellos responsables ante algún otro poder de la comunidad política" (Locke, 1690).

Los representantes deben responder por la autoridad que les fue delegada, informando y justificando sus acciones y decisiones, donde podrán ser objeto de sanción.

Pongamos un ejemplo, el ejecutivo debe usar la fuerza de la comunidad política para hacer valer las leyes elaboradas por el legislativo. No obstante, puede presentarse el caso, en que el ejecutivo utilice la fuerza "contra el pueblo, sin autoridad y contrariamente a la confianza depositada en quien tal hiciere", o en otras palabras, puede utilizar la fuerza para fines que no contempla la ley, para fines contrarios a la voluntad pública.

Si se presentara dicha situación, el gobernante debe responder (informando y justificando sus actos y decisiones), contando con la posibilidad de sancionarlo. Locke describe una posible sanción: retirar la confianza depositada en el gobernante.

Analicemos un criterio por medio del cual la comunidad puede observar la actuación del gobernante, donde en algunos casos puede "descubrir" que aquel se desvía de la voluntad pública

> "cualquier cosa que hubiere de ser **indiscutiblemente reconocida como ventajosa** para la sociedad y el pueblo en general, fundada en normas justas y duraderas, siempre, tras el hecho, se justificará a sí misma". (Locke, 1690)

Por lo cual, lo contrario a esto, algo desventajoso para la sociedad, podrá ser tomado como desvío de la voluntad pública, habiendo la comunidad, "descubierto" al gobernante.

Este proceso de información, justificación y sanción de las acciones de los gobernantes, podrá ser un instrumento para limitar los poderes públicos: un poder limitado no solamente es el que actúa conforme a lo establecido en la ley, sino también el que transparenta sus acciones y decisiones y así observar dicha conformidad. El legislativo, con base en el fin para el cual fue creado, deberá crear leyes que obliguen a los gobernantes a someterse a este proceso, por medio del cual pueden ser sancionados si han violado la confianza depositada en ellos.

Descubrir el funcionamiento de los gobernantes implica lo que se ha denominado *transparencia. Descubrir* tiene por significado el *destapar lo que está cubierto*. Un gobernante que no transparenta sus acciones, las mantiene cubiertas, ocultas; sin poderse observar. Por ello, el *principio de publicidad* juega un papel primordial en el proceso de rendición de cuentas. Norberto Bobbio, en su libro "El futuro de la Democracia" (1984) argumenta que los asuntos "públicos" deben ser "manifiestos", "visibles", "evidentes". Así, la democracia, como "régimen del poder visible" debe aspirar a lo que sucedía en la Atenas de Pericles:

> "la reunión de todos los ciudadanos en un lugar público con el fin de hacer y escuchar propuestas, denunciar abusos o pronunciar acusaciones, y decidir, alzando la mano o mediante pedazos de loza, después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra presentados por los

> oradores" (Bobbio, 1984) y continúa Bobbio: "Escribe Glotz que cuando el pueblo estaba reunido el heraldo denunciaba a cualquiera que quisiese engañarlo, y para que los demagogos no abusasen de sus artes oratorias la asamblea permanecía en todo momento bajo la "mirada" (nótese esta referencia al acto de "ver) del dios. Los magistrados eran sometidos a una vigilancia continua y nueve veces al año en cada pritaneo debían renovarse sus poderes con un voto de confianza, alzando la mano, y si no lo obtenía eran enviados ipso facto delante de los tribunales".

Bobbio señala que en un Estado Constitucional la *publicidad* es la regla y el secreto la excepción "y en todo caso es una excepción que no debe aminorar la regla, ya que el secreto está justificado, al igual que todas las medidas excepcionales, solamente si está limitado en el tiempo" (Bobbio, 1984).

Al respecto señala una cita del *Catechismo republicano* de Michele Natale:

> "¿No hay nada secreto en el gobierno democrático? Todas las actividades de los gobernantes deben ser conocidas por el pueblo soberano, excepto alguna medida de seguridad pública, que se le debe hacer de su conocimiento en cuanto el **peligro** haya pasado".

Carl Schmitt señala en su *Verfassungslehre* que "representar significa hacer visible y hacer presente un ser invisible mediante un ser públicamente presente. La dialéctica del concepto está en

que lo invisible es supuesto como ausente y al mismo tiempo se hace presente".[3]

De igual forma, Kant contribuye al esclarecimiento del porqué es fundamental la publicidad. Para él, todos los súbditos deben usar libremente su razón, "debe ser libre en cualquier tiempo"; pero el uso público de la propia razón exige la publicidad de los actos del soberano, y al respecto señala, "Todas las acciones referentes al derecho de otros hombres cuya máxima no es susceptible de publicidad, son injustas".[4]

La publicidad es fundamental para *descubrir* de las acciones del gobernante. Estas deberán someterse al proceso de justificación y posible sanción. Al fin y al cabo, como señala Locke, una acción que es "indiscutiblemente ventajosa para la sociedad" se justifica a sí misma y se publica a sí misma. En este sentido para que una acción sea "indiscutiblemente ventajosa para la sociedad" primero habrá de transparentarse. Habrá acciones que no se justifiquen por sí mismas y que será necesario someterlas al proceso de información y justificación.

Pero y **¿quién habrá de juzgar dichas acciones?.** John Locke se plantea esta interrogante "¿Quién habrá de juzgar si el príncipe o el legislativo obraron contrariamente a su depósito de confianza?", a lo cual responde,

---

[3] C. Schmitt, Verfassugnslehre, Dunker and Humboldt, Munich-Leipzig, 1928, p.208. Citada por Norberto Bobbio, 1984.
[4] I. Kant, "Respuesta a la pregunta: ¿Qué es Ilustración", 1956, pp. 145. Citada por Bobbio, 1984.

> "A esto responderé que el pueblo será juez; porque ¿a quién incumbirá juzgar si su mandatario o diputado obra bien y según la confianza en él depositada, sino a quien le diputara y debió guardar, por haberle diputado, poder suficiente para deponerle si la confianza faltare?" (Locke, 1690). Con base en esto, un gobierno el cual sus acciones no sean transparentadas y sometidas al proceso de información, justificación y sanción, es un gobierno que podrá violar en cualquier momento la confianza en él depositada, poniendo en peligro las propiedades de los hombres: libertad, salud, vida y posesiones. Sin dicho proceso "el mal, de no ser prevenido, será mayor, y el enderezamiento harto difícil, caro y peligroso" (Locke, 1690).

Ahora bien, ¿cuál será el criterio utilizado por el pueblo para juzgar dichas acciones? El criterio deberá ser el fin para el cual fue creado el gobierno: la preservación y defensa de las propiedades de los hombres. Por consiguiente, cualquier acción o decisión que no esté motivada por este fin, deberá ser sancionada, previo proceso de información y justificación.

De esta manera Locke deja entrever la necesidad de una instancia ajena al gobierno y conformada por el "cuerpo popular" que lleve a cabo dicho proceso de información, justificación y sanción: "si surgiere controversia entre un príncipe y algunas de sus gentes en materia en que la ley anduviere tácita o dudosa, y el asunto fuere de gran monta, entiendo que el árbitro adecuado en tal caso sería el cuerpo popular". (Locke, 1690). Dicha instancia juzgará si "el

príncipe obra contrariamente a dicho depósito de confianza o pasa más allá de sus términos".

Con base en lo anterior, observamos que desde entonces Locke ya concebía la importancia de lo que hoy denominamos como la *rendición de cuentas*. Todas las acciones y decisiones de los gobernantes deberán ser objeto de dicho proceso para juzgar si son "ventajosas para la sociedad". En cualquier momento la comunidad podrá juzgar las acciones de los gobernantes, ya que el poder que el individuo cedió a la sociedad al entrar en ella, "permanecerá en la comunidad perenemente, porque sin ello no habría comunidad ni república, lo que fuera contrario al convenio original", por lo cual cualquier autoridad que incumpla su responsabilidad se le podrá retirar la confianza en ella depositada.

Locke también trata los casos en que se justifica la no observancia de las leyes. Para él, pueden presentarse casos en que "la estricta y rígida observación de las leyes alcanzara a dañar, ocurriendo a veces que el hombre caiga dentro del alcance de la ley, que no hace distinción de personas, es conveniente que el gobernante goce del poder de mitigar, en muchos casos la severidad de la ley y perdonar a algunos ofensores, ya que siendo el fin del gobierno la preservación de todos, del modo más completo, aun del castigo de los culpables sabrá desistir cuando no se siguiere de ello perjuicio para el inocente". Para Locke, habrá ocasiones en que el gobernante actúe "sin prescripción de la ley y aún a las veces contra ella", siempre y cuando se haga para el **bien público.**

Así mismo, habrá ocasiones en que el legislativo no haya previsto alguna circunstancia, en donde el gobernante tenga que actuar según su albedrío. Todo lo anterior, Locke lo define como "prerrogativa".

No obstante, estas prerrogativas también están limitadas por el bien público; no deberán ejercerse más que con el fin de preservar las propiedades de los hombres. De igual forma, las prerrogativas serán objeto del proceso de información, justificación y sanción. Locke define la prerrogativa como

> "el permiso otorgado por el pueblo a sus gobernantes para que hagan diversas cosas por libre elección cuando la ley estuviere muda, y también a veces contra la ley material de la ley, por el bien público y con aquiescencia de las gentes en aquella iniciativa" (Locke, 1690).

Cuando el gobernante desvía sus acciones de la voluntad pública y no cumple la ley, éste se convierte en un tirano. Para Locke, la tiranía consiste "en el ejercicio de poder allende el derecho a lo que no tiene derecho nadie y ello es hacer uso del poder que cada cual tiene en su mano, no para el bien de los que bajo él se encontraren, sino para su separada y particular ventaja" (Locke, 1690). Tal como lo mencioné anteriormente, por medio del proceso de *rendición de cuentas* que Locke ya visualizaba, que es posible prevenir males mayores como la tiranía. Así hace la distinción entre un gobernante y un tirano: "uno hace las leyes límites de su poder, y del bien público el fin de su gobierno; y el otro fuerza cuanto hay a abrir paso a su propio albedrío y apetito" (Locke, 1690). Por lo anterior, la necesidad de sancionar las

acciones de los gobernantes que no sean acordes a la voluntad pública. De lo contrario, devendrá en tiranía.

A través de la lectura de Locke, observamos algunos criterios al momento de juzgar al gobernante: a) que sus acciones y decisiones sean de acuerdo a la ley; b) que sus acciones y decisiones sean de acuerdo a la "voluntad pública" o "confianza depositada", que haya congruencia entre sus acciones y la voluntad de quienes representan; c) que sus acciones y decisiones sean "indiscutiblemente ventajosas para la sociedad"; y, d) que sean "aptos" en el ejercicio de su responsabilidad.

Cuando Locke trata el hecho de que los gobernantes sean "aptos" en el ejercicio de su responsabilidad, menciona que a falta de "aptitud" en los gobernantes es latente la posibilidad de que surja la anarquía. Al respecto menciona: "cuando aquel en quien reside el supremo poder ejecutivo descuida y abandona ese cometido, de suerte que las ya hechas leyes no puedan ser puestas en ejecución, ello viene a ser demostrablemente reducción total a la anarquía; y así en efecto, disuelve el gobierno" (Locke, 1690). El gobernante deberá ejecutar las leyes en todo momento para que se conserve "cada parte del cuerpo político en su debido lugar y empeño" (Locke, 1690).

Aquí la "aptitud" puede ser relacionada con *eficacia* y *eficiencia*. Para Locke los gobernantes, tanto del ejecutivo como del legislativo, deben ser capaces, por medio de sus acciones, entendidas como medios, de concretar las leyes que han sido creadas. De lo contrario, "cuando no pudieren ser ejecutadas las

leyes será como si no las hubiere". Por estas razones es muy importante que constantemente se vigile a los gobernantes, no sólo para constatar que sus acciones estén de acuerdo a la ley, sino también para observar si sus acciones para concretar la ley han sido "eficientes" (en el próximo capítulo trataré el tema). Esta vigilancia siempre tendrá como objeto *impedir que se produzca* la tiranía.

Para el filósofo una de las razones por las cuales es justificable la *disolución* de los gobiernos es

> "la acción del legislativo o príncipe, cualquiera de los dos contrario al depósito de confianza de que gozan, por leyes contra tal confianza, **cuando se propusieren invadir la propiedad de los súbditos, y hacerse ellos, o cualquier parte de la comunidad, señores o dueños arbitrarios de las vidas, libertades o fortunas de las gentes**" (Locke, 1690).

Locke deja ver que cuando los gobernantes actúan contrariamente a la confianza depositada en ellos, pueden ser sancionados mediante la disolución de su gobierno. El gobernante no puede ir más allá de los límites que se le han impuesto, en otras palabras, no puede hacer uso de su poder más que para preservar la propiedad de los hombres. El legislativo deberá hacer leyes y establecer medidas que sean defensa de las propiedades y así "limitar y moderar el dominio de cada parte y miembro de ella". El dominio del poder de los gobernantes deberá ser limitado y moderado y así impedir que se invada la propiedad de los hombres.

El gobernante no puede destruir lo que cada hombre se propuso asegurar al entrar a la sociedad.

Locke establece los cimientos de lo que más adelante se le denominará *rendición de cuentas.* Para el filósofo, si las acciones del gobernante son contrarias a la voluntad pública, éste "perderá todo derecho a aquel poder que el pueblo" dejó en sus manos para un determinado fin. Ejemplo de lo anterior sucede cuando

> "se sirve de la fuerza, tesoro y departamentos de la sociedad para corromper a los representantes y ganarles como valedores de sus fines, y manifiestamente compromete de antemano a los electores e impone a su elección al persuadido al logro de sus particulares fines, por solicitaciones, amenazas, promesas u otra inducción cualquiera, y les emplea para conseguir el buen éxito de quienes hicieron promesa anticipada de lo que irían a votar y a promulgar" (Locke, 1690).

Cuando el gobernante corrompe a los representantes, la propiedad corre peligro de ser invadida, por lo cual el gobernante ya no es "merecedor de crédito".

Locke era consciente de que dichas "artes que la ley pervertida utiliza" no se desprenderían tan fácilmente de la sociedad. Ante un pueblo ignorante, el cual "no se desprende fácilmente de sus formas antiguas", sería muy difícil convencerlos de la necesidad "de enmendar faltas notorias". Todos esos defectos heredados desde tiempos muy antiguos, señala Locke, serían difícil de corregir por medio de las reformas.

Locke trata el tema de la propiedad privada expresada como "posesiones" o "bienes" como derecho fundamental de la nueva sociedad civil. Esta propiedad es uno de los derechos naturales que poseen los hombres y el cual debe ser garantizado y preservado por la autoridad política.

El problema de lo político, en Locke es resuelto por medio del "economicismo" (Hilb, 2005): la paz sólo podría ser alcanzada si llegara a existir un escenario de abundancia y no de escasez de bienes. O en otras palabras, para resolver el problema de la paz no sólo era necesario que la autoridad preservara las propiedades de los hombres, sino también que creara un escenario propicio para la abundancia de bienes.

Claudia Hilb hace un análisis de la lectura de Leo Strauss sobre la obra del filósofo John Locke. Para el filósofo Leo Strauss, Locke pensaba que el mayor problema al cual se enfrentaba la preservación de nuestras vidas, era no tanto la condición de guerra permanente planteada por Hobbes, sino las condiciones de escasez.(Hilb, 2005) En otras palabras, los hombres lockeanos, a diferencia de Hobbes, sólo entraban en conflicto cuando había escasez de víveres. Al respecto menciona: "aquello que los hombres quieren en primer lugar son vituallas, no reconocimiento ni fusiles" (Hilb, 2005).

Para el filósofo, la propiedad es todo aquello que "el trabajo de su cuerpo y la obra de sus manos" ha obtenido, o bien, todo lo que "remueva del estado en que la naturaleza le pusiera y dejara, que con su trabajo se combina y, por tanto, queda unida a algo que de

él es, y así se constituye en su propiedad" (Locke, 1690). Este derecho natural no sólo se buscaba preservar en el Estado de Naturaleza, sino también al ser miembros de la sociedad civil. En el Estado de Naturaleza le correspondía a cada hombre preservarlo, en la sociedad civil a la autoridad política.

En un primer momento de la historia, Locke señala que existió una superabundancia de víveres, por lo cual la escasez no significaba un problema. Los hombres podían apropiarse de lo que la naturaleza proveía, siempre y cuando se abastecieran sólo de lo necesario. Posteriormente, cuando la escasez surgió, la preservación de los bienes significó un problema.

Así es como los hombres se van apropiando de víveres, de bienes, obtenidos de la naturaleza, lo cuales se van mejorando por medio del trabajo. Pero la propiedad o posesiones no iban a ser preservados si constantemente existía la amenaza de invasión. Por ello, los hombres deciden abandonar el Estado de Naturaleza e ingresar a la sociedad civil para que sus propiedades fueran preservadas y defendidas por la autoridad.

No obstante la defensa por parte de la autoridad de los bienes y propiedades, la escasez de víveres siempre habría de ser una amenaza para la paz.

Al respecto, en el Estado de Naturaleza el hombre encontraba tres grandes problemas que obstaculizaban la preservación de sus vidas y que seguirían siendo problemáticos al momento de ingresar a la sociedad civil: la escasez de víveres, la invasión de la

propiedad y la distribución desigual de bienes en un escenario de "suma abundancia".

Ningún hombre, por medio de su trabajo, podía apropiarse de todos los bienes. La Ley de Naturaleza era muy clara: "de suerte que era imposible para cualquier hombre, por dicha senda, invadir, el derecho ajeno o adquirir para si una propiedad en perjuicio de su vecino" (Locke, 1690). Cada hombre podía poseer una "proporción muy moderada", que fuera suficiente para su supervivencia. En el escenario de superabundancia, lo que el hombre recogía de la naturaleza con sus manos y que mejoraba por medio de su trabajo, eso era suyo; su propiedad. La justa distribución de los bienes se llevaba a cabo por medio de la regla del deterioro: cuando alguien poseía más de lo que necesitaba lo cual se deterioraba, otro se lo podía apropiar(no aplicaba a los bienes duraderos). Por medio de esto, lo que se buscaba era evitar la acumulación.

Posteriormente se lleva a cabo la invención del dinero. Es por medio de "el acuerdo tácito de los hombres de reconocerle un valor" como se introdujeron "posesiones mayores y el derecho a ellas" (Locke, 1690). Con la invención del dinero la regla del deterioro deja de ser funcional dando lugar a la acumulación. A partir de este momento, los hombres desean y poseen más bienes de los necesarios para preservar sus vidas

Pero y ¿cómo iba a ser posible resolver el problema de la escasez de bienes?, ¿cómo crear un escenario de abundancia?

Para Locke el trabajo aplicado a los bienes provenientes de la naturaleza aumentaba "las comodidades de la vida". Al respecto menciona:

> "no puede haber demostración más patente de esto que la constituida por diversas naciones de los americanos, las cuales ricas son en tierra y pobres en todas las comodidades de la vida; proveyolas la naturaleza tan liberalmente como a otro cualquier pueblo con los materiales de la abundancia, esto es con suelo fructífero, apto para producir copiosamente cuanto pueda servir para la alimentación, el vestido y todo goce; y a pesar de ello, **por falta de su mejoramiento por el trabajo** no disponen aquellas naciones de la centésima parte de las comodidades de que disfrutamos, y un rey allí de vasto y fructífero territorio, se alberga y se viste peor que cualquier jornalero del campo en Inglaterra" (Locke, 1690).

Para Locke, el concepto de *propiedad* es un derecho natural, irrenunciable, y **necesario** para la preservación del ser humano que debe ser en todo momento, defendido y garantizado por el gobernante. Al no ser defendido o garantizado, el gobernante deberá rendir cuentas y explicar las razones por las cuales se ignoró esa garantía o bien, se actuó en contra de ella.

La *propiedad* es la base necesaria e irrenunciable para la preservación del ser humano, ya que sin vida, libertad, salud y posesiones es imposible que el ser humano subsista.

No sólo es necesario un escenario de *abundancia de bienes*, sino también uno donde la vida, la libertad y la salud estén garantizadas.

El gobierno deberá garantizar ese escenario y al mismo tiempo hacer público el ejercicio de su poder para que los ciudadanos constaten si están cumpliendo con ese fin o no.

Locke señala la importancia del trabajo aplicado a los bienes dados por la naturaleza. Sin este trabajo, difícilmente podría crearse un escenario de abundancia. Dicho de otro modo: aquellos bienes que hemos hecho indispensables debido a su utilidad, para preservar nuestra vida, son producto del trabajo aplicado a los bienes proveídos por la naturaleza. "El pan, vino y telas son cosas de uso diario y de suma abundancia; empero las bellotas, el agua y las hojas o pieles deberían ser nuestro pan, bebida y vestido si no nos proporciona el trabajo aquellas más útiles mercancías" (Locke, 1690). Por lo tanto, ¿qué le otorga valor a las cosas? El trabajo aplicado y su utilidad. "Sumo es el contaste entre los alimentos y vestidos que nos proporciona la no ayudada naturaleza, y las demás provisiones que nuestra industria y esfuerzo nos prepara y que tanto exceden a las primeras en valor, que cuando cualquiera lo haya computado, verá de qué suerte considerable crea el trabajo la mayorísima parte del valor de las cosas de que en este mundo disfrutamos" (Locke, 1690). Lo que antes era conveniente para la vida del hombre, cuando "las artes hubieron mejorado", ya no era tan conveniente y necesario.

Para el filósofo, sólo el trabajo aplicado a las propiedades de los hombres "racionales e industriosos", puede crear un escenario de abundancia. O mejor dicho: por medio del trabajo aplicado a bienes escasos es posible producir bienes abundantes. No obstante, en este escenario de abundancia, la repartición de bienes no sería justa. En esto, la acumulación jugaría un rol fundamental.

No obstante el trabajo aplicado a las propiedades de los hombres "racionales e industriosos", con el uso del dinero (el deseo de acumulación), las tierras comenzaron a escasear y a conseguir cierto valor, por lo cual "las diversas comunidades establecieron los límites de sus distintos territorios, y mediante leyes regularon entre ellas las propiedades de los miembros particulares de su sociedad, y así por convenio y acuerdo, establecieron la propiedad que el trabajo y la industria empezaron" (Locke, 1690). Y así es como se abandona el derecho natural común, el cual todos inicialmente tuvieron, para dar lugar a la propiedad privada.

Para Locke la propiedad es "una combinación de algo que es privado (el trabajo) y de algo que es común (tierra)" (Goldwin, 1963). Pero ante esto surge la interrogante de porqué la combinación de lo privado y lo común dan como resultado la propiedad privada? "el componente privado, el trabajo, constituye casi todo el valor de las cosas, los materiales, el elemento común, 'apenas tienen valor en si mismo'".

Locke resuelve el problema de la invasión de la propiedad por medio de la figura de la autoridad política que tendrá como fin el

uso del poder para preservar dicha propiedad e impedir que otros la invadan. Así mismo, el problema de la escasez de bienes, lo resuelve por medio de la figura del "trabajo" que produce, a partir de los bienes naturales escasos, bienes de "suma abundancia".

No obstante, con la aparición del dinero, la repartición de esos bienes de "suma abundancia" vendría a ser desigual. O en palabras de Goldwin: "la igualdad de penuria reinante es reemplazada por una desigualdad económica". No todo poseían el suficiente dinero o posesiones para abastecer sus necesidades. De alguna u otra forma Locke justifica la desigualdad de posesiones: "es evidente que los hombres han estado de acuerdo en que la tierra se repartió de una manera desproporcionada y desigual, habiendo hallado, en un acuerdo tácito y voluntario, una manera de que el hombre pueda, con justicia poseer más tierra de la que pueda usar para su propio beneficio, recibiendo a cambio del excedente oro y plata, los cuales pueden atesorarse sin menoscabo alguno, dado que son metales que no se deterioran ni se desgastan en manos del poseedor. **Esta distribución que constituye una desigualdad de posesiones privadas, la han hecho posible los hombres.." (**Locke, 1690).

Aquellos hombres "racionales e industriosos" crearían las condiciones necesarias para el escenario de abundancia resolviendo "con ello los problemas económicos que los acosan en la condición natural original" (Goldwin, 1963).

En este contexto de "suma abundancia", incremento de la producción y de posesión de "propiedades demasiado grandes", la Ley de Naturaleza es insuficiente para garantizar su preservación. Por ello los hombres, ante los inconvenientes propios del Estado de Naturaleza como la invasión de la propiedad, se ven en la necesidad de "abandonar uno tras otro su poder individual de castigo para que lo ejerza uno sólo, entre ellos nombrado, y mediante las reglas que la comunidad, o los por ella autorizados para tal objeto, convinieren" (Locke, 1690).

El gobernante debe garantizar las condiciones de paz para que los hombres "racionales e industriosos" puedan crear ese escenario de abundancia y así disminuir la amenaza principal contra la preservación de las vidas, a saber "la pobreza y las dificultades de su condición natural" (Goldwin, 1963).

Este derecho natural, el de la propiedad privada, no se pierde al entrar a la sociedad civil. Al contrario, será el gobierno el que defienda y preserve dicho derecho, ya que con esa finalidad fue creado.

Si bien es cierto que el gobernante debe garantizar las condiciones para un escenario de abundancia y de salud y libertad de los ciudadanos, este debe limitar sus actos y decisiones a este propósito y no a otros diferentes. En esto consistió el haber transitado del Estado de Naturaleza a la sociedad civil: en que el Estado tiene como fin y límite la garantía de los derechos y libertades de los individuos; hecho que en el Estado de Naturaleza era insuficientemente garantizado por la Ley Natural. Por ello, al

haber transitado a la sociedad civil, los gobernantes no tienen un poder ilimitado, sino limitado a un determinado fin.

El Estado de Derecho garantiza que dicho poder se limite al bienestar común y al mismo tiempo se vigile su aplicación. En este sentido el poder debe estar limitado a las **leyes**, que es la expresión de la voluntad general de los individuos, a las **instituciones,** que surgen de dichas leyes y a ciertos **mecanismos de control del poder,** como la **rendición de cuentas**.

CAPITULO 2

ACERCAMIENTO AL CONCEPTO DE *RENDICIÓN DE CUENTAS* COMO MECANISMO DE CONTROL DEL PODER POLÍTICO

A. La idea de la rendición de cuentas en Locke: un enfoque desde el punto de vista del *estado de derecho* y la *representación*.

Tal y como lo menciona Locke en su "Ensayo sobre gobierno civil" (1690), cuando los individuos han decidido otorgar su "poder natural" a la comunidad, ésta podrá utilizarlo en "hacer leyes para la república de tiempo en tiempo, y disponer que tales leyes ejecuten los funcionarios por allá designados" (1690) y se estará hablando de una forma de gobierno específica conocida como "democracia". Es importante mencionar que en una democracia, el poder de hacer leyes se transfiere a la "mayoría" de la comunidad, quién es la que elige a sus representantes. No solamente se refiere a un contexto donde la forma de gobierno es la democracia sino también, para ser más preciosos, a un tipo específico de democracia: la democracia representativa. Los individuos han decidido transferir ese "poder natural" a la comunidad, específicamente a sus "representantes" para que estos elaboren las leyes y las ejecuten.

Los representantes elegidos por la mayoría de la comunidad ,o en palabras de Locke, por la mayoría de la "República" (1690) tienen un poder ,el cual les transfirió cada individuo, limitado a un

determinado fin: "la paz, seguridad y bien público de los habitantes" (1690, pp. 76).

Como se observó en el capítulo anterior, la idea de límite del poder público surge de tres necesidades:

1. De controlar el poder natural desmedido de los hombres en el *Estado de Naturaleza,* que débilmente era limitado por la Ley Natural,

2. De evitar que en sociedad civil, los ciudadanos electos para gobernar, no volvieran a ejercer un uso ilimitado ya no del poder natural, sino del poder público confiado a ellos.

3. De garantizar que el poder público se ejerza exclusivamente para la concreción de un determinado fin: el bienestar común.

Lo anterior implica que del concepto de "límite del poder público" surge otro concepto que se analiza en el presente capítulo: el de la rendición de cuentas. ¿**Cómo** controlar el poder político?, la rendición de cuentas nos da la respuesta. A lo largo de este capítulo argumentaré la tesis de que todo gobernante deberá rendir cuentas acerca de su poder y las responsabilidades que implican dicho poder.

Si bien es cierto que en la ley está contenida la "voluntad popular" la cual tendrán que respetar, defender y llevar a cabo los representantes, también es cierto que éstos, muchas de las veces se ven "desviados por su interés" o "ignorantes por su abandono

del estudio de ella", lo cual facilita que no se respeten los límites de su poder, convirtiéndose este en un poder arbitrario.

La rendición de cuentas surge como mecanismo de control del poder político. Un instrumento del Estado de Derecho, dentro de un contexto de democracia representativa, que vigila , monitorea y controla las actuaciones de los gobernantes. Esto con el objeto de cerciorarse de que dichos gobernantes no transgredan los límites de su poder.

John Locke no utiliza el concepto *rendición de cuentas* como tal, pero en sus escritos se dejan ver de manera implícita la necesidad y la importancia de este mecanismo de control. En Locke es posible la explicación de dicho concepto a través de otros dos conceptos: el de estado de derecho y el de representación.

Para Locke, la humanidad siempre se ha visto en la necesidad de "descubrir medios que redujeran las exorbitancias y evitaran los abusos de aquel tal poder, que por ellos (fue) confiado a mano ajena sólo para el bien común" (1690, pp. 67). Es en esta necesidad donde es posible entender el concepto de rendición de cuentas. La rendición de cuentas, en palabras de Locke, busca reducir aquellas "exorbitancias" y abusos del poder confiado a los gobernantes.

A grandes rasgos, la rendición de cuentas tiene como objetivo monitorear y controlar las actuaciones de los gobernantes, vigilando que éstas sean congruentes con el "bien común". Locke permite observar cuáles son aquellos aspectos que considerados

desde el punto de vista del Estado de Derecho (un concepto que no utiliza Locke de manera literal, pero que desarrolla en sus características principales), son vigilados y monitoreados por el mecanismo de rendición de cuentas. Al respecto señala lo siguiente: "sea quien sea aquel a quien correspondiere el poder supremo o legislativo de cualquier nación, estará obligado a gobernar por fijas leyes establecidas, promulgadas y conocidas de las gentes, y no mediante decretos extemporáneos; con jueces rectos e imparciales que en las contiendas decidan por tales leyes; y usando la fuerza de la comunidad, dentro de sus hitos, sólo en la ejecución de aquellas leyes, o en el exterior para evitar o enderezar los agravios del extraño y amparar a la comunidad contra las incursiones y la invasión. Todo ello, sin otra mira que la paz, seguridad y bien público de los habitantes" (1690, pp.76)

Siguiendo las ideas de Locke, el mecanismo de rendición de cuentas, vigila y garantiza: a) que las actuaciones de los gobernantes (ya sean representantes o funcionarios) sean congruentes con las "leyes fijas establecidas, promulgadas" y no mediante "decretos extemporáneos". Esto de manera más específica, que dichas actuaciones sean acordes al interés común plasmado en la ley; b) que los jueces decidan en virtud de la ley; c) que la fuerza pública se limite a la "ejecución de las leyes" o para "evitar o enderezar los agravios del extraño"; y, d) que las actuaciones de los gobernantes tengan como fin (o límite) la "paz, seguridad y bien público de los habitantes". Dicho en otras palabras, la defensa y garantía de derechos fundamentales.

De igual forma, es posible entender el concepto de *rendición de cuentas* a través de otro concepto también desarrollado por Locke, el de "representación".

Norberto Bobbio en su libro "El futuro de la democracia" (1984) define la "democracia representativa" de la siguiente manera: "las deliberaciones colectivas, es decir, las deliberaciones que involucran a toda la colectividad, no son tomadas directamente por quienes forman parte de ella, sino por personas elegidas para este fin" (Bobbio, 1984, pp. 52). En este sentido, Bobbio señala dos tipos de "representantes": el "delegado" y el "fiduciario". En el primero caso, el representante "delegado" es "un simple portavoz, un nuncio, un legado, un medio, de sus representados y por tanto su mandato es extremadamente limitado y revocable ad nutum"; en cambio el representante "fiduciario", "tiene el poder de actuar con cierta libertad en su nombre y por cuenta de los representados, en cuanto goza de su confianza y puede interpretar a discreción los intereses de ellos". Según Bobbio, en el lenguaje constitucional ya consolidado entre A (representante) y B(representado) no existe un "mandato imperativo". En este sentido, el representado no puede mandar a su representante a que haga una determinada acción, ya que al depositar los individuos su "poder natural" en los representantes, también depositan la "confianza" para que este interprete el interés general de la comunidad. De esta manera, el representante "fiduciario" representa los intereses generales y no los intereses particulares.
Es cierto que los representados no pueden revocar el mandato de sus representantes, no obstante los representantes tienen una responsabilidad esencial: la de velar y garantizar el bienestar

común de los ciudadanos. Desde el punto de vista del concepto de "representación", la rendición de cuentas vigila y monitorea dicha "responsabilidad". De esta relación entre representante y representado surge un modelo de rendición de cuentas (principal y agente) el cual trataremos más adelante.

Locke plantea la posibilidad de "remover" al gobernante que ha actuado contrariamente a la confianza depositada en él y deja entrever que los ciudadanos pueden sancionar a aquellos gobernantes que manifiestamente descuidan su responsabilidad. Al respecto dice: "Porque hallándose todo poder, confiado en vista de un fin, por él limitado, siempre que el final objeto fuere manifiestamente descuidado resistido, la confianza vendrá necesariamente a ser objeto de extinción legal, y **el poder devuelto a las manos que lo dieran y que de nuevo podrán ponerlo en las que entendieran más aptas para su sosiego y seguridad. Y así retiene perpetuamente la comunidad el poder supremo de salvarse de intentos y designios de quienquiera que sea, y aún de sus legisladores, cuando tan necios o perversos fueren, que planearan y llevaran a cavo designios contra las libertades y propiedades del súbdito**" (Locke, 1690. Las negritas son mías).

En este sentido, encontramos otro elemento esencial de la rendición de cuentas, la sanción.

La importancia de la rendición de cuentas radica en primer lugar, en que ésta no sólo vigila o monitorea las responsabilidades de los gobernantes, sino también, dependiendo de las actuaciones

del gobernante, puede sancionar. En segundo, en que por medio de dichos elementos puede prevenir que los gobernantes planeen y lleven a cabo "designios contra las libertades y propiedades del súbdito". En tercer lugar en que el proceso de rendición de cuentas, a saber de vigilancia, monitoreo y sanción puede ser llevado a cabo por la comunidad, ya que esta es la que "retiene perpetuamente el poder supremo de salvarse de intentos y designios de quienquiera que sea". Y añade: "¿Quién habrá de juzgar si el príncipe o el legislativo obraron contrariamente a su depósito de confianza?... A esto responderé que el pueblo será juez".(Locke, 1690, pp.148. El subrayado es mío). O en palabras de Manin, Przeworski y Stokes (1999) : "Asumimos primeramente que los individuos saben que es lo mejor para ellos...Después recuperamos la suposición liberal de que los individuos son los mejores jueces de sus propios intereses"[5]. Finalmente, en que ante tal juicio por parte del pueblo, el gobernante deberá responder por la confianza depositada en él.

Siguiendo con la explicación de la rendición de cuentas desde el punto de vista de la "representación" , Manin, Przeworski y Stokes señalan lo siguiente: "Desde el establecimiento de las instituciones representativas, su estructura básica ha sido la misma en todas partes: a) aquellos quienes gobiernan son electos a través de elecciones, b) aunque los ciudadanos son libres de discutir, criticar, reclamar, estos no pueden dar instrucciones (mandato

[5] "We asume first that individuals know what is the best for them but are uncertain about some relevant states of the world. We then lift the liberal assumption that individuals are the best judges of their own interests". (1999, pp.10)

imperativo) a los gobernantes, c) los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.[6]

Con base en lo anterior, es posible mencionar que los ciudadanos al convertirse en jueces (tal y como lo menciona Locke) pueden discutir, criticar y reclamar acerca de las actuaciones de los gobernantes. En otras palabras, los ciudadanos llaman a los gobernantes " a rendir cuentas" sobre sus responsabilidades.

La relación entre rendición de cuentas y representación se dará en la medida en que los actos de los gobernantes sean congruentes con la voluntad general y estos sean vigilados y monitoreados y en su caso sancionados por los ciudadanos. En las ideas políticas de John Locke se encontraban ya los elementos esenciales de lo que hoy se conoce como *rendición de cuentas*.

En adelante analizaremos la concepción contemporánea de la rendición de cuentas: cuál ha sido el origen de dicho concepto y las problemáticas epistemológicas que encuentra al ser traducido al español, las dimensiones que abarca su traducción al español y el funcionamiento como mecanismo de control del poder político.

---

[6] "Since the establishment of representative institutions, their basic structure has been the same everywhere:

1. Rulers, those who govern, are selected through elections.
2. While citizens are free to discuss, criticize, and demand at all times, they are not able to give legally binding instructions to the government.
3. Rulers are subject to periodic elections. "

Manin, Przeworski, and Stokes, "Democracy, Accountability, and Representation", Cambridge University Press, United Kingdom, 1999, pp. 3

B. Análisis de un concepto en construcción.

La *Rendición de Cuentas*, tiene su origen en el término anglosajón *accountability*. El problema al cual se enfrenta el concepto de rendición de cuentas es que el término *accountability* no tiene un equivalente preciso en castellano (Scheleder, 1999). Existen varios términos anglosajones tales como *responsiveness* (Dahl), *responsibility* (Riker), *accountability* (Schmitter y Karl), *answerability* y *representation* (Pitkin) que al ser traducidos al castellano, sus *referentes* (Sartori, 1979, pp. 57) son agrupados en un solo concepto al cual denominamos *rendición de cuentas*. Como en inglés existen diversos conceptos relacionados con *accountability*, la rendición de cuentas puede ser traducida de distintas maneras: como representación, responsabilidad, responsable, sensible, control, fiscalización, responsabilidad. Estas traducciones han sido agrupadas en un solo concepto: el de *rendición de cuentas*.

Según Sartori (1979) este es el problema que encontramos cuando "se impone el surgimiento de lenguajes especiales", en este caso el lenguaje de la ciencia política. En el caso de la rendición de cuentas encontramos un concepto ambiguo que lo mismo puede significar representación que responsabilidad o que sensibilidad. En el caso de la traducción al español no sólo nos encontramos con el problema de la *ambigüedad*, sino también con el de la "equivocidad: pocas palabras y muchos significados". Podríamos considerar a la rendición de cuentas como un concepto vago porque *denota mal* ya que "no aísla al propio referente (no marca sus límites)".

Por ello, es necesario no sólo contar con un concepto que no sea ambiguo o equívoco(definición declarativa) sino también un concepto con una *definición denotativa*, esto es, una definición que delimite o limite, que establezca sus confines.

Iniciemos con la *definición declarativa*, esto es la "relación entre palabra y significado". Declaremos cuál es el significado de este concepto. Andreas Schedler define la rendición de cuentas como: "por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)" (Schedler, 1999, pp.12). Notemos como en esta definición, dos conceptos distintos se agrupan en uno sólo, el de rendición de cuentas.

A través de esta definición encontramos los tres elementos básicos de la rendición de cuentas: a)información, b)justificación y c)sanción. No obstante, aún con estas características esenciales de la rendición de cuentas seguimos teniendo un concepto vago o ambiguo. Ante esta situación, es importante contar con una definición caracterizadora la cual "no sólo trata de enumerar, sino de reunir las características que se han predicado de un concepto. Y no sólo esto: también y propiamente en razón de que la enumeración puede volverse larga, en el ámbito de la connotación de un concepto la operación más importante es la de separar las características definidoras de las características contingentes" (Sartori, 1979, pp.68).

En este sentido, se dirá que los tres elementos mencionados corresponden a las *características definidoras o definitorias* (las características necesarias, sin las que una palabra no tiene aplicabilidad).

Por medio de esta *definición declarativa* es arriesgado y limitado el conocimiento acerca de la *rendición de cuentas*. Estos elementos solamente constituyen las características necesarias. Hay elementos propios de otros conceptos anglosajones que servirán en la investigación de este nuevo concepto. A tal respecto Sartori menciona: "la función de la ciencia es propiamente la de comprobar si determinadas propiedades están presentes o no, y en qué grado, en el fenómeno observado" (Sartori, 1979, pp. 69). Por esta razón, en adelante analizaremos cuáles propiedades deben estar presentes o no y en qué grado para poder hablar de "rendición de cuentas".

Conforme vayamos avanzando en la investigación de este concepto, se advertirá que existen otras características propias de otros conceptos como "responsiveness" y "responsibility" que podríamos indicar como "características necesarias" de la rendición de cuentas , las cuales muchas de las veces no son incluidas en las "definiciones mínimas".

El hecho de contar con "definiciones mínimas" permite al investigador la verificación de otras propiedades que no han sido mencionadas. Por ello Sartori menciona: "su mérito común (empírico) *es el de dejar varias sus propiedades variables*".

A la luz de las características definitorias (información, justificación y sanción), es posible indagar qué propiedades pueden ser incluidas y cuales no en el concepto de rendición de cuentas.

Algunos autores como Schedler (1999) consideran que los tres elementos no "forman un núcleo de atributos necesarios que de manera binario estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas". Para él, estas variables "no son una cuestión del todo o nada, sino de grados". Schedler argumenta que en muchos de los casos aunque una o dos de las tres propiedades definitorias están ausentes o débilmente presentes se puede hablar de "ejercicios efectivos de rendición de cuentas", ya que no se trata de un concepto "clásico" (en la terminología de David Collier y James Mahon, 1993) sino de uno "radial". Esto es que el concepto radial "más que compartir una esencia común, comparten una cierta semblanza de familia" (Wittgenstein).

Tomando en cuenta los conceptos de representación y responsabilidad, la sanción es un elemento necesario cuando al control del poder nos referimos. Según el concepto de representación, a los representantes se les ha otorgado una *confianza* (Locke, 1690) la cual deberá ser congruente con sus actos. De lo contrario, al ser los actos de los gobernantes incongruentes con dicha confianza, ésta puede ser removida(la remisión es un tipo de sanción). Si esta confianza no fuere removida(si no hubiera sanción), el control del poder sería inútil. De poco sirve que los gobernantes *informen y justifiquen* sus

actos si no hay una sanción de por medio, en caso de ser necesaria.

Toda transgresión a la ley trae consigo una consecuencia, una sanción. En el caso de los límites del poder político, cuando un gobernante transgrede la ley (la voluntad popular), o en otras palabra cuando un gobernante transgrede los límites de su poder, éste deberá ser sancionado para que "los gobernantes se guarden en su debida demarcación, no tentados por el poder que tienen en sus manos para emplearlo en fines y por medios que no quisieran ellos divulgar (y que) ni de buen grado reconocerían" (Locke, 1690, pp.83).

Para Schedler (1999) el mecanismo de rendición de cuentas provee 3 maneras de controlar al poder político:

a) *Obliga al poder a abrirse a la inspección.* El tema de la "transparencia" (otra característica propia de la rendición de cuentas) cobra importancia en el proceso de rendición de cuentas. Es imposible "juzgar" al gobernante si no se cuenta con información acerca de sus acciones y decisiones. Con esto, lo que se busca es obligar al poder a ser transparente y no opaco. Ya lo adelantaba Locke: los gobernantes no quisieran divulgar ni de buen grado reconocer sus intereses personales, por ello estos se esconden en la opacidad, en la oscuridad.
b) *Lo fuerza a explicar y justificar sus actos.* Esta manera de controlar al poder político evidencia la congruencia o no congruencia de los actos de los gobernantes con el

bienestar común. De este control se desprenden los criterios por medios de los cuales se juzgara al gobernante.

c) *Lo supedita a amenazas de sanciones*. La sanción no sólo frena el poder arbitrario sino que también lo previene. Dependiendo del tipo de sanción, ésta puede obligar al representante o funcionario a cumplir con su responsabilidad o bien removerle dicha responsabilidad.

De esta manera, muy general, la rendición de cuentas controla al poder político. Por otra parte otros conceptos relacionados con el término anglosajón *accountability* podemos seguir delimitando y al mismo tiempo ampliando el "referente" de la rendición de cuentas.

1. *Answerability*. De manera muy general el contenido de este concepto explica que los funcionarios deberán responder por sus acciones y decisiones. De aquí se desprende los elementos de información y justificación. Schedler(1999) lo traduce como respondabilidad.
2. *Representation*[7]. Se refiere a la relación entre los intereses generales y los resultados de las políticas públicas. Cuando el concepto se traduce a "representación", esta se entiende como la congruencia entre los bienestar común (intereses generales) y las actuaciones de los gobernantes(los resultados de las políticas públicas implementadas por ellos). De la representación se derivaran tres términos: a) r*esponsiveness*(Dahl), b) *reliability* (Downs, 1957) o *mandate-responsiveness* (Stokes) y c) *accountability* (Schmitter y Karl).

[7] "Representation" is a relation between interests and outcomes.(Manin, Przeworski and Stokes).

2.1 *Responsiveness*. Es posible traducirlo como "sensible" o "receptivo". Se refiere a la relación(congruencia) entre "preferencias" de los ciudadanos y políticas públicas. Estas preferencias(intereses de los ciudadanos) son informadas a los políticos por medio de una variedad de mecanismos: elecciones, encuestas de opinión pública u otras formas de expresión política.[8]

2.2 *Reliability* o *Mandate-Responsiveness*[9]. Se refiere a la relación entre "mandato" y "políticas públicas" adoptadas por los gobernantes electos. Se entiende por "mandato" a las preferencias particulares que se eligen en las elecciones. En el lenguaje popular se les conoce como *plataforma política* ofertada por los partidos políticos o candidatos. Este concepto trata la congruencia entre el "mandato" o plataforma política que fue votada en las elecciones y las políticas públicas (y sus resultados) adoptadas por los políticos vencedores.

2.3 *Accountability* [10] . Se refiere a la relación entre "resultados" de las políticas y "sanciones". Notemos cómo del término accountability surge la importancia de las sanciones; por lo cual es del término accountability de donde surge la noción de rendición de cuentas.

Para Manin, Przeworski y Stokes[11] el concepto de representación incluye un proceso por medio del cual se observa la congruencia

---

[8] Manin, Przeworski and Stokes, pp. 8
[9] Ibid. pp. 8
[10] Manin, Przeworski and Stokes, 1999.
[11] "Democracy, Accountability and Representation", 1999.

entre: a)preferencias del electorado o mandato y b) los resultados de las políticas públicas adoptadas e implementadas por los gobernantes. En pocas palabras, un proceso que vigile la congruencia entre los intereses generales y las actuaciones de los gobernantes.

Un gobierno es "sensible-receptivo" (responsive) si adopta políticas que son señaladas como "preferencias" por los ciudadanos. Estas pueden ser indicadas por medio de encuestas de opinión pública o varias formas de acción política directa como manifestaciones. De igual forma un gobierno es receptivo-sensible al mandato cuando adopta las preferencias(plataforma de campaña), posteriormente traducidas en políticas públicas, que fueron votadas en las elecciones.

De igual forma un gobierno "rinde cuentas" (accountability) "si los ciudadanos pueden discernir entre un gobierno representativo de uno no representativo y puede sancionarlo apropiadamente, reteniendo en el puesto aquellos titulares del cargo quienes cumplen con su responsabilidad y destituyendo a quienes no cumplen."[12] El mecanismo de rendición de cuentas (accountability) es aquel proceso que va desde los resultados de las acciones (donde se incluye su información y justificación) de los gobernantes hasta las sanciones por parte de los ciudadanos. Un gobierno actuará de manera representativa si es sensible-receptivo al mandato" o si es objeto de "rendición de cuentas.

---

[12] "If citizens can discern representative from unrepresentative governments and can sanction them appropriately, retaining in office those incumbents who perform well and outsing from office those who do not". (Manin, Przeworski and Stokes, 1999, pp. 10).

El término *accountability* traducido como "rendición de cuentas" se enriquece con elementos propios de términos como *responsiveness* y *representation*. En otras palabras, no es posible entender el proceso de rendición de cuentas sin el auxilio de los conceptos antes mencionados.

Pero ¿cuál es la importancia de la información y justificación de las acciones de los gobernantes? Ya hemos mencionado que los individuos saben qué es lo mejor para ellos, no obstante hay cosas que los individuos no conocen, quizá porque sólo el gobierno puede observar aquellas cosas o porque obtener dicha información es costoso. Al respecto Manin, Przeworski y Stokes (1999) señalan, "si las personas no conocen las condiciones exógenas o acerca de los efectos de los resultados de las políticas, éstas no pueden estar seguras de qué políticas favorecen el bienestar común"[13]. Tomando en cuenta lo anterior, no siempre las preferencias de los ciudadanos serán las mejores para el bienestar común o no siempre los deseos de los ciudadanos coinciden con lo que es bueno para ellos; por esta razón es necesario que el gobernante informe y justifique sus acciones ya que cuando en apariencia una política puede no ser congruente con el bien común(recordemos que los ciudadanos no siempre conocen factores exógenos), en realidad ésta si favorece a dicho bienestar.

[13] "If people are not certain about exogenous conditions or about the effect of policies on outcomes, then they cannot be sure which policies are in their best interest..." (1999,pp. 11)

Este es el dilema que surge con la representación: cuando los deseos de los ciudadanos no son compatibles con el bienestar común. O dicho en otras palabras, cuando las preferencias de los ciudadanos no favorecen al interés común. "Si las preferencias de los votantes se basan en suposiciones erróneas, los gobernantes pueden traicionar la representación con miras en el interés común"[14] , o como menciona Pitkin (1967), "el deber de los representantes es hacer lo que es bueno para ellos (ciudadanos) y no lo que continuamente desean"[15]. Por ello, insisto, en la necesidad de los gobernantes de informar y justificar sus acciones y decisiones con el objeto de explicar qué conviene más al interés común.

El proceso de información y justificación también cumple otra función: la de decidir, basándose en la información dada por los gobernantes, si después de haber terminado su período constitucional de gobierno, se les otorga de nuevo la "confianza" depositada en ellos. Esto sólo es posible en sistemas de gobierno donde se permita la reelección.

¿Cómo se lleva a cabo la renovación de dicha "confianza"? Lo que los electores desean es que sus preferencias sean cumplidas por los gobernantes. Es cierto que en muchos de los países el "mandato imperativo" no es constitucional, pero existe otra manera de forzar a los gobernantes a llevar a cabo dichas preferencias: si

---

[14] "If voters instructions are based on mistaken assumptions, governments may betray them in good faith" (Stokes, 1999).

[15] "The duty of the representative is to do what is the best for them, not what they latently want" (Pitkin, on "Democracy, Accountability and Representation", Manin, Przeworski and Stokes, pp. 11)

los gobernantes desean ser reelectos, estos deberán informar y justificar sus acciones para convencer a los votantes de la congruencia entre éstas y el bienestar común. De alguna u otra manera a lo largo del período de tiempo para el cual fueron electos, los representantes serán sensibles y receptivos a las preferencias de los votantes para que en un futuro éstos los reelijan. Manin, Przeworski y Stokes (1999) utilizan la figura del "contrato": "los votantes podrían ofrecer al gobernante un contrato: si el titular del cargo entrega (al final del término del contrato) lo que los votantes quieren, éstos renovaran el contrato".[16]

Muchas de las veces, las acciones de los gobernantes suelen ser impopulares y no son bien recibidas al término de su mandato como representantes, aún cuando a largo plazo dichas acciones políticas benefician al interés común. Ante esta situación surge la siguiente interrogante: anteriormente habíamos dicho que la ciudadanía es el "juez" de las acciones de los gobernantes, pero si los ciudadanos, como también hemos mencionado, carecen de cierta información para saber que es lo que más conviene al interés común, ¿quién juzgará si un gobierno actúa de manera congruente con el bienestar común?

Por un lado, sabemos que, tal y como menciona Locke, los individuos siempre serán los "jueces" de los gobernantes. No obstante, estos "jueces" deberán contar con la mayor cantidad de información posible para llevar a cabo un juicio objetivo. Por el otro lado, el de los gobernantes, estos deberán actuar conforme a

---

[16] "They could offer the government a contract: if the incumbent delivers what the voter wants, the latter will renew the contract". (1999, pp. 12)

lo que realmente necesiten los ciudadanos y no de acuerdo a lo que dicen necesitar; nótese como en este punto el término de *responsiveness* no es tomado en cuenta; solamente el de r*epresentation*. Dicha pregunta encuentra su respuesta en el proceso de información y justificación del que ya hemos hablado, ya que por medio de este: los ciudadanos conocen los motivos y beneficios, a corto o largo plazo, de las políticas implementadas por los gobernantes, para poder llevar un juicio objetivo, tomando en cuenta ciertos criterios de evaluación, teniendo como base la información presentada por los gobernantes y las preferencias de los ciudadanos, donde a los gobernantes se les juzgue no por las aparentes necesidades de los ciudadanos, sino por lo que éstos realmente necesitan.

Por lo anterior, el proceso de información y justificación se convierte en un diálogo permanente entre los ciudadanos y los gobernantes, donde los ciudadanos: a) comunican sus preferencias a los gobernantes, b) conocen los resultados de las políticas de los gobernantes y c) deciden si éstos son congruentes no sólo con sus preferencias, sino principalmente con el bienestar común. Y donde los gobernantes: a) conocen las preferencias de los ciudadanos, b) son "sensibles-receptivos" a dichas preferencias, c) implementan políticas de acuerdo a las preferencias (*responsiveness* y *mandate-responsiveness*) y a lo que realmente necesitan los ciudadanos (*representation*), d) informan y justifican los resultados de dichas políticas (*answerability*) y, e) se someten al "juicio" de la ciudadanía que dependiendo de su actuación, puede desembocar en una "sanción"(*accountability* y *enforcement*).

El proceso de información y justificación puede ser una "espada de doble filo". Por un lado, como ya observamos, este proceso puede ser benéfico tanto para los ciudadanos como para los gobernantes. Los ciudadanos conocen y juzgan acerca de las acciones de los gobernantes, y estos a la vez, ven en este proceso un mecanismo para convencer a los ciudadanos de los beneficios de sus políticas. No obstante, este proceso también puede ser utilizado por dichos gobernantes para manipular o influenciar la opinión pública.

Siguiendo con la argumentación anterior analizamos con más precisión el proceso de rendición de cuentas. Jerry L. Mashaw (2008), recuperando las ideas de Claus Offe, señala que en una sociedad pre-moderna la acción humana se lleva a cabo en tres distintos campos: la comunidad, la economía y el gobierno. De esta manera, todos los individuos hemos de rendir cuentas sobre nuestras acciones, las cuáles se evalúan con base en distintos criterios dependiendo del campo en el que actuemos.

Por ello, no sólo los gobernantes son objeto de rendición de cuentas, sino todos los individuos. Con base en esta idea, Mashaw plantea la existencia de diversos *regímenes de rendición de cuentas* que explicarían el proceso de rendición de cuentas por medio de seis interrogantes:

A) quién es responsable o debe rendir cuentas,
B) ante quién se habrá de rendir cuentas,
C) de qué son responsables cuando son llamados a rendir cuentas,

D) mediante qué procesos se puede asegurar que rindan cuentas,

E) qué criterios se utilizan para juzgar el comportamiento putativo, y

F) cuáles son los efectos potenciales para saber que esos estándares se han violado.

Por medio de estas seis interrogantes, Mashaw distingue distintos "regímenes de rendición de cuentas" dependiendo del campo en el que se actúe. Como se puede observar, el proceso de rendición de cuentas -información, justificación y sanción- se ha ampliado para dar lugar a un concepto con referentes más amplios. Ahora, no sólo conocemos la necesaria existencia de tres elementos del proceso de rendición de cuentas, sino también observamos quiénes son los involucrados en dicho proceso, sus responsabilidades, de qué manera interactúan y los criterios necesarios para juzgar los comportamientos.

Con base en esta argumentación, es posible afirmar que los individuos rinden cuentas tanto en el área de la "gobernabilidad estatal", de los "mercados" y en lo "social". Para efectos del control del poder político, lo que nos interesa ahondar más es el área de la "gobernabilidad estatal" ¿Cómo es que los ciudadanos pueden controlar el poder político de los gobernantes?, ¿Cuáles son las responsabilidades de los gobernantes las cuales serán juzgadas por los ciudadanos?, ¿mediante qué procedimientos se llevará a cabo la evaluación?

Para dar una respuesta a estas interrogantes, es posible auxiliarse de la teoría de *la agencia*. José María Maravall (1999) menciona: "una relación de "agencia" se presenta en aquellas situaciones en donde un actor, llamado agente, actúa en beneficio de otro, llamado principal, y donde se supone que implementará las preferencias e intereses del segundo".[17] Para esta teoría en los distintos regímenes de rendición de cuentas, no todos los actores dentro de la "gobernabilidad estatal" rendirán cuentas a los ciudadanos, ya que no en todas las situaciones los "principales" serán los ciudadanos. Expliquemos esta cuestión.

En este punto, la diferencia entre "rendición de cuentas vertical" y "rendición de cuentas horizontal" también ayudará a entender de forma más amplia estas interrogantes. La rendición de cuentas vertical se refiere a la relación entre principales y agentes. En este caso tanto los ciudadanos como algunos funcionarios pueden fungir como principales. ¿Cómo es esto?. En algunos casos, algunos actores deberán rendir cuentas a sus superiores jerárquicos (estos se convierten en "principales" y los burócratas en "agentes") y no a los ciudadanos. En cambio, la rendición de cuentas horizontal se refiere a la relación entre "iguales", donde la división de poderes y el llamado sistema de "pesos y contrapesos" son el principal mecanismo de rendición de cuentas horizontal.

Se observa que no sólo los ciudadanos serán los jueces principales que evalúen la actuación de los gobernantes. Habrá

---

[17] "An agency relationship arises in those situations in which one actor, the agent, acts on behalf of another, the principal, and is supposed to implement the preferences and interests of the latter". (Jose María Maravall, 1999, pp.155)

situaciones en que los *principales* serán algunos funcionarios u otros actores o instituciones pertenecientes a otros poderes. Esto explica que el control del poder no sólo vendrá de parte de los ciudadanos, sino también de otros funcionarios o poderes.

Con base en la anterior explicación, observemos por medio de la clasificación de los regímenes de rendición de cuentas elaborada por Marshaw, las distintas formas por medio de las cuales los funcionarios rinden cuentas, teniendo como premisa fundamental que no todos los representantes, gobernantes o funcionarios públicos rinden cuentas de igual manera.

GOBERNABILIDAD ESTATAL					
	QUIEN	**A QUIEN**	**ESTANDARES DE EVALUACION**	**DE QUE**	**PREMIOS CASTIGOS**
POLITICA	Funcionarios electos, administradores	Ciudadanos, funcionarios electos.	Ideología, Preferencia política agregada	Elección pública	Aprobación o remoción, financiamiento
ADMINISTRATIVA	Funcionarios	Superiores	Racionalidad	Implementación instrumental	Aprobación, estímulos, despido
LEGAL	Funcionarios, individuos, empresas	Personas afectadas, el Estado	Normas Jurídicas	Legalidad	Demanda, contrademanda, apelación, Sanciones o compensación

Con base en la anterior explicación, observemos por medio de la clasificación de los regímenes de rendición de cuentas elaborada por Marshaw, las distintas formas por medio de las cuales los funcionarios rinden cuentas, teniendo como premisa fundamental que no todos los representantes, gobernantes o funcionarios públicos rinden cuentas de igual manera.

Como se observa en la tabla[18], las seis interrogantes -quién, a quién, criterios, de qué, cómo, premios y castigos- que Mashaw hacía respecto al proceso de rendición de cuentas, varían en su contenido según el régimen que se escoja: el político, administrativo o legal. Cada acción realizada por el gobernante puede ser juzgada desde el punto de vista de cualquiera de los tres regímenes. Así los gobernantes no sólo pueden rendir cuentas bajo el régimen político, sino también bajo el régimen administrativo o legal.

Dicho de otro modo, existen tres sub-tipos de rendición de cuentas en el ámbito de la g*obernabilidad estatal*: la rendición de cuentas política, la administrativa y la legal. Esto quiere decir, que los funcionarios: rendirán cuentas a distintos actores, con base en distintos criterios sobre las distintas responsabilidades que posean, por medio de distintos medios y donde como consecuencia de sus actos, recibirán diversos castigos o premios.

---

[18] MASHAW, Jerry L. *Rendición de cuentas, diseño institucional.* En *Más allá del acceso a la información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho.* México: SIGLO XXI, 2008.

Notemos como los distintos conceptos que anteriormente se analizaron se ven concretados en estos regímenes. Pongamos como ejemplo el caso de los "funcionarios electos" juzgados con base en la rendición de cuentas políticas:

a) Éstos no solamente rinden cuentas a los ciudadanos quienes son sus "principales" (término *representation*) sino también a otros funcionarios electos.
b) Dentro de los estándares de evaluación Mashaw presenta dos variables: la ideología y la preferencia agregada. Con respecto a la ideología se evaluará la congruencia de sus actos al gobernar con la ideología manifestada antes de ser electos. En cuanto a la "preferencia agregada" , se evaluará la congruencia entre las preferencias de los ciudadanos (término responsiveness o *mandate-responsiveness*) y las políticas que implementan.
c) En cuanto a los premios y castigos (término *accountability* y *enforcement*) encontramos la aprobación o la remoción.

De esta forma se teje un entramado donde los gobernantes se encuentran controlados desde distintos ángulos. Toda responsabilidad que el gobernante haya adquirido será objeto de rendición de cuentas.

El proceso de rendición de cuentas se ha enriquecido. Desde el punto de vista conceptual, hemos ampliado el referente de la rendición de cuentas. La rendición de cuentas ya no sólo denota el proceso de información, justificación y sanción de las acciones de los gobernantes. Ahora también indica la relación de dicho proceso con términos como *representation*, *responsiveness* y

mandate-responsiveness. De ahora en adelante, la rendición de cuentas pasará de ser un "soliloquio" de los gobernantes a un diálogo permanente entre los ciudadanos y los gobernantes con el objeto de que éstos últimos cumplan con sus responsabilidades.

No obstante, aún queda en el aire el análisis de los medios de rendición de cuentas. ¿Por medio de cuáles instituciones los ciudadanos juzgarán a los gobernantes? Teóricamente el medio más utilizado para juzgar a un gobernante son las elecciones. A pesar de este, aún son necesarios espacios institucionales desde las cuales los ciudadanos participen activamente en el proceso.

No son suficientes las elecciones como medio de rendición de cuentas. A este respecto los gobernantes deben crear instituciones autónomas de rendición de cuentas desde las cuales los ciudadanos monitoreen o vigilen a los gobernantes. En este punto, el concepto de "transparencia" complementa la necesidad de dichas agencias.

¿Cómo es que se relaciona el tema de la transparencia con la necesidad de instituciones autónomas? Para que los ciudadanos puedan "juzgar" las actuaciones de sus gobernantes son necesarios tres elementos siguientes: a) información (datos) de las acciones llevadas a cabo por los gobernantes, b) los motivos y justificaciones de dichas acciones; cómo tomaron las decisiones y porqué, c) un espacio institucional desde el cual se lleve a cabo el "juicio".

De nada sirve contar con instituciones de rendición de cuentas si los *principales* no cuentan con la información necesaria para

"juzgar" a los gobernantes. La transparencia es primordial si se quiere llevar a cabo un juicio objetivo. Por ello la necesidad de que las instituciones gubernamentales sean "transparentes" para que las agencias de rendición de cuentas tengan la "capacidad para incidir"[19] y no solamente se trate de "buenas intenciones" por parte de los gobernantes.

Es decir, no es suficiente contar con una institución autónoma de rendición de cuentas; también es necesario que todas las instituciones gubernamentales "transparenten" de manera adecuada sus acciones.

¿Y cuál es esa manera adecuada de "transparentar" sus acciones?, ¿solamente "transparentarán" cierta información?, ¿qué información realmente puede incidir para juzgar de manera objetiva al gobernante? Al respecto Fox (2008) comparte en un cuadro de qué manera se obtiene la "capacidad para incidir":

BUENAS INTENCIONES	CAPACIDAD PARA INCIDIR
Divulgación voluntaria	Divulgación Obligatoria (con pisos mínimos y capacidad para establecer la divulgación obligatoria de documentos específicos)
El universo de posibles solicitantes es formalmente	El derecho a solicitar información es universal

[19] Fox, Jonathan. "Transparencia y Rendición de Cuentas", en "Más allá del acceso a la información", comp. John M. Ackerman. Pp. 193-194

limitado	
La cobertura del derecho al acceso es parcial	La cobertura es completa o con excepciones acotadas con precisión
La calidad de la información divulgada no se verifica	La calidad de la información es verificada por terceros
Los funcionarios responsables no están identificados	Funcionarios responsables están identificados.

De esta manera, cuando los ciudadanos consiguen información adecuada con "capacidad para incidir" es posible llevar a cabo un juicio objetivo de los gobernantes. De lo contrario, tal y como lo plantea Fox (2008), la información proporcionada por los gobernantes en lugar de incidir, se convertirá en "buenas intenciones".

De igual forma, no es suficiente tener información adecuada con "capacidad para incidir". También es necesario contar con agencias de rendición de cuentas con "capacidad para incidir". Fox (2008) elabora un cuadro descriptivo de cómo debe ser una institución de rendición de cuentas con "capacidad para incidir":

BUENAS INTENCIONES	CAPACIDAD PARA INCIDIR
Entidad semiautónoma(respecto al nombramiento de la dirección, a la seguridad en el empleo y a los recursos institucionales)	Entidad autónoma (autogobierno)
La cobertura del derecho al acceso está limitado a documentos gubernamentales existentes	Hay capacidad y voluntad para producir información acerca del desempeño institucional.
Los testimonios de los funcionarios son voluntarios	Hay capacidad para citar y hacer comparecer a funcionarios responsables
	Hay capacidad investigativa para averiguar la veracidad de testimonios oficiales
	Hay capacidad para tomar testimonios anónimos de demandantes o afectados.
	Hay capacidad para sancionar a funcionarios que niegan o manipulan información gubernamental sujeta al derecho de acceso público
	Hay capacidad para fincar públicamente responsabilidades institucionales debido a fallas

	cometidas.

Para que los ciudadanos puedan ser parte activa del proceso de rendición de cuentas, es necesario que los gobernantes transparenten la información adecuada para el "juicio" y contar con un espacio institucional, agencias autónomas de rendición de cuentas, desde el cual se lleve a cabo el "juicio". Lo que Fox (2008) llama *respondabilidad institucional*, que en los hechos se refiere al proceso institucional de rendición de cuentas, por medio del cual los ciudadanos participan "con capacidad para incidir" en la evaluación de los gobernantes.

Es posible proponer una definición de rendición de cuentas, que no sólo incluya los elementos principales, sino también aquellos que son necesarios para una legislación más amplia sobre la rendición de cuentas. La *rendición de cuentas* es un mecanismo de control ciudadano del poder político que vigila y evalúa la *congruencia* entre los actos y decisiones de los gobernantes y los **intereses generales**, las **preferencias de los ciudadanos** y la **plataforma política ofertada por los candidatos o partidos** y que, al no ser congruentes, podrán serán sancionados.

Esta definición marcará la dirección del análisis de la situación actual de la rendición de cuentas en México, que se desarrolla en el capítulo siguiente.

CAPITULO 3

LA RENDICION DE CUENTAS EN MEXICO

El poder público de los gobernantes debe estar limitado por la ley, la cual es expresión de la voluntad popular. De esta manera toda la legislación mexicana busca limitar y controlar el poder público a un fin específico, a saber el bienestar común.

En México se cuenta con dos legislaciones federales respecto al tema de rendición de cuentas, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002) y la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009).

Así mismo, en el Plan Nacional de Desarrollo se contempla la rendición de cuentas y la transparencia como "dos componentes esenciales en los que se fundamenta un gobierno democrático".[20]

Como es posible observar, las dos leyes antes citadas, fueron creadas apenas en el sexenio del presidente Vicente Fox Quesada. Como quedó claro en el capítulo anterior, la rendición de cuentas es un término ambiguo y aún se considera como un concepto en construcción.

---

[20] Plan Nacional de Desarrollo, 2007-2012, http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/democracia-efectiva-y-politica-exterior-responsable/transparencia-y-rendicion-de-cuentas.html

La rendición de cuentas como nueva realidad, cuyos antecedentes podríamos en el concepto de *poder limitado* ya había sido tratado por teóricos de la talla de John Locke, aún no había sido sistematizado por la Ciencia Política. Según Eduardo Guerrero Gutiérrez "en México tales principios apenas empiezan a ser codificados en nuestro sistema de derecho público". Esto representa un problema ya que si a nivel teoría la rendición de cuentas continúa siendo ambigua, al momento de legislar respecto a ella se corre el riesgo de no tomar en cuenta ciertos elementos propios del concepto. El legislador corre el riesgo de no incluir en la norma aquellos elementos de la rendición de cuentas, que por no tener una clara *definición denotativa*, aquella que delimita o limita, son ignorados al momento de legislar.

La mayoría de los autores establecen una *definición declarativa* dejando a un lado o ignorando elementos de la rendición de cuentas. Para contar con una legislación responsable no es suficiente tomar en cuenta las *características definidoras o definitorias* del concepto, de igual forma es necesario conocer otros elementos de igual importancia, que al fin y al cabo son propios del concepto. Volveré a esta problemática al momento de analizar las legislaciones.

Esta nueva realidad, en México tiene su antecedente directo en el año de 1983 cuando por iniciativa del Ejecutivo se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF). Al respecto Guerrero Gutiérrez señala: "La SECOGEF debía constituirse en un medio de control preventivo, nunca conclusivo ni correctivo, que evitara las conductas ilícitas y

la corrupción al interior de la administración pública. Una de las principales atribuciones que asumió la SECOGEF fue la de organizar y coordinar el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, el cual se diseño como una vía administrativa para la consecución de los objetivos establecidos por el Plan Nacional de Desarrollo".[21]

Podría entenderse como la agencia de rendición de cuentas que vigila, monitorea y en su caso sanciona las acciones de los gobernantes. Una de las acepciones del concepto de rendición de cuentas, es la fiscalización: controlar y limitar lo que se puede hacer con los recursos públicos. La SECOGEF "era una instancia abocada más al control administrativo y normativo y a la evaluación, que al control programático y presupuestal". Si bien es cierto que la SECOGEF tenía entre sus funciones la de vigilar la congruencia del ejercicio del gasto público con respecto a los presupuestos de egresos, en un principio se pensó como un instrumento que ayudaría a la realización de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

La rendición de cuentas en México habría nacido bajo la noción de fiscalización de los recursos públicos, sin estar vinculada a otros términos anglosajones de los cuales hablaremos más adelante.

---

[21] Guerrero Gutiérrez, Eduardo, "La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México", en "Ensayos, cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública".

En 1994, a raíz de una reforma efectuada a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) se ampliaron las funciones de la SECOGEF y cambió su nombre por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). Entre otras facultades que se le transfirieron a la SECODAM se encontraban: a) la facultad de nombrar y remover libremente a los contralores y a los titulares de áreas de quejas, auditorías y responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal y b) las reformas legales les otorgaron a los contralores y a los titulares del área de responsabilidades, aplicar todo tipo de sanciones administrativas y económicas, resolver los recursos de revocación en contra de sus resoluciones y presentar directamente las denuncias ante el Ministerio Público cuando se presuma la existencia de un ilícito.

La SECODAM se vio fortalecida en marzo del 2002, cuando entró en vigor la nueva Ley de Responsabilidades Administrativas a través de la cual se le otorgaron mayores facultades legales.

En julio de 2000, el entonces presidente electo, Vicente Fox Quesada propuso la desaparición de la SECODAM. Vicente Fox dijo que las labores que realizaba esta dependencia serían encargadas a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados "para que sea el Poder Legislativo el que se encargue de auditar, fiscalizar, supervisar y exigir"[22].

---

[22] Periódico *Novedades*, México, 21 de Julio de 2000

Es hasta 2002 con la aparición de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que empiezan a ser tomados en cuenta los elementos esenciales del concepto de rendición de cuentas al momento de legislar. Si bien es cierto que antes de esta nueva legislación se intentaba fiscalizar los recursos y programas federales, de poco servía si no se contaba con una agencia autónoma de rendición de cuentas con capacidad para incidir. Aún con la fiscalización de recursos y programas federales, las acciones de los gobernantes continuaban en el hermetismo y la opacidad y sin posibilidad de ser sancionadas.

Tal como lo señalaba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 el objetivo era "construir un gobierno abierto y transparente, que trabaje en una gran vitrina de cristal donde todos los ciudadanos sepan el porqué de sus acciones, y cuenten con acceso permanente a la información"[23].

Con este nuevo marco legislativo, México habría aterrizado en el campo de la rendición de cuentas. Aún faltaba mucho por alcanzar, a saber la concreción integral de la rendición de cuentas. Tal y como menciona Aguilar Rivera (2006) hasta antes de 1977, año en que el derecho a la información adquiere carácter constitucional, el tema de la transparencia había sido olvidado.

Temas como pluralismo e instituciones de la democracia se fueron desarrollando durante estos años independientemente del derecho a la información. Se tardó más de 25 años para reglamentar, por medio de la Ley federal de Transparencia y

[23] Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo*, 2001, p 64

Acceso a la información Pública Gubernamental, un precepto que había sido ignorado. México se enfocaba más en la construcción de reglas del juego electoral, sin que la transparencia ocupara el lugar que merecía.

Con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, dentro del campo de la rendición de cuentas, apenas se legislaba sobre el primero de sus elementos esenciales, la información. Aún quedaba pendiente la cuestión sobre la justificación.

Con la transparencia y el acceso a la información no se garantizaba el proceso integral de rendición de cuentas. O dicho de otro modo, transparentando la información no se rendía cuentas. Aquello es, como menciona Ugalde (2002), la práctica de colocar la información en la "vitrina pública". No obstante como afirma Aguilar Rivera (2006) la transparencia permite que los procesos internos se desarrollen con claridad y expuestos a la crítica.

La Transparencia es un mecanismo potencial de control de los poderes públicos. Es el registro de las acciones de los actores públicos. Es imposible justificar y en su caso sancionar a un gobernante, si antes, éste, no ha transparentado sus acciones. Al gobernante se le enjuiciará por aquellos actos conocidos públicamente. Algo que no ha salido a la luz, es algo no conocido y por lo tanto imposible de ser enjuiciado.

Aguilar Rivera (2006) diferencia la *transparencia* y el *derecho al acceso a la información.* En el primer caso se estaría hablando de prácticas institucionales para volver pública cierta información o hacer públicos algunos procesos de toma de decisiones. En cambio, el derecho al acceso a la información se refiere a las normas jurídicas que permiten analizar registros y datos públicos.

De igual forma es posible confundir *publicidad* con *transparencia.* Antes de contar con libertad de imprenta y discusión es necesaria la información. Para muchos teóricos como John Stuart Mill, bastaba con dicha libertad para que la opinión pública se pronunciara sobre temas de interés nacional.

Antes de contar con una prensa libre, discusiones libres y tolerancia era indispensable la *información* que nutriera las opiniones y la transparentara la actuación de aquellos quienes fueran a ser juzgados.

Lo que busca la transparencia es precisamente reducir la opacidad. El hecho de que una acción se realice en la opacidad quiere decir que si se hiciera públicamente ésta no sería aceptada por la ciudadanía.

Con la constitución de la SECOGEF lo que se intentaba era el control interno o autocontrol, por esta razón todas las facultades otorgadas a las contralorías, de la administración pública, pero aún faltaban dos elementos esenciales de la rendición de cuentas: a) la activación del sistema de pesos y contrapesos, lo que se denominó la vigilancia y monitoreo mutuo de los tres poderes o

bien dicho de otro modo la rendición de cuentas horizontal y que Locke afirmaba: "porque entendiéndose que él reúne en sí todos los poderes, el legislativo y el ejecutivo, en su persona sola, no es posible hallar juez, ni está abierta la apelación a ningún otro que pueda justa, imparcialmente y con autoridad decidir…", por ello, de igual forma, la importancia de la separación de poderes, que en aquella época era prácticamente inexistente. Y, b) la capacidad de la ciudadanía no solamente para acceder a la información gubernamental sino también la capacidad para incidir en la actuación de los gobernantes.

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental no garantizaba el proceso integral de rendición de cuentas. La justificación de las acciones de los gobernantes aún no estaba garantizada con esta ley. La información apenas es el material con el que cuentan los ciudadanos para evaluar a sus gobernantes. Queda pendiente el proceso de evaluación, que incluye la justificación , y la posible sanción.

No son suficientes los mecanismos gubernamentales de control interno o autocontrol como son las contralorías. Los ciudadanos también deben tener participación en la vigilancia y monitoreo del gobierno. Saber qué es lo que hacen los gobernantes en aras del bienestar común. Esta es la finalidad de la nueva Ley de Transparencia: "proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la

Unión, los organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal"[24].

Con esta nueva Ley, idealmente la sociedad civil sería la encargada de detectar y vigilar la gestión pública. Sin embargo no podrá ir más allá ya que por ley no cuenta con las instituciones con capacidad para incidir en las actuaciones de los gobernantes. Lo correcto sería que la sociedad civil, al ya contar con este mecanismo de acceso a la información, contara con una agencia de rendición de cuentas, desde la cual pueda evaluar y en su caso sancionar al gobernante.

Al no ser suficiente esta nueva ley para un proceso integral de rendición de cuentas, el control del poder político no se garantiza. Para controlar el poder los gobernantes es necesario un proceso integral de rendición de cuentas, donde se conozcan los actos y decisiones de los gobernantes, así como de su justificación para ser evaluados o sancionados, donde la ciudadanía registre una participación mayoritaria. De lo contrario, tal como lo afirma Locke, el riesgo de un *Estado de Guerra*, seguiría siendo latente. Un estado donde el poder político se aplica sin derecho y donde la fuerza se aplica para un fin distinto al autorizado. Para evitar esto, es necesaria la rendición de cuentas que contemple cada uno de sus elementos esenciales.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental sí contempla posibles sanciones a los funcionarios que no cumplan con la responsabilidad de transparentar la

[24] Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental

información. Hasta Agosto de 2002, año en que se publica dicha Ley, en cuatro de las 32 entidades federativas habían sido aprobadas iniciativas de ley en materia de transparencia y acceso a la información.

No solamente es necesario que los Poderes de la Unión se vigilen mutuamente. En cuanto a los Poderes de la Unión, en México a través de la creación de la Auditoria Superior de la Federación (ASF) de la H. Cámara de Diputados ha desempeñado una función de control y vigilancia sobre la actuación de los poderes.

Respecto a la rendición de cuentas horizontal, aquella donde los tres Poderes de la Unión se rinden cuenta mutuamente, los congresos han desempeñado las siguientes funciones de control: a) el desafuero, b) la ratificación de nombramientos, c) la aprobación de presupuestos y d) la revisión de la cuenta pública.

Como se verá más adelante, corresponde a la Cámara de Diputados y a la ASF el control externo sobre las acciones del Poder Ejecutivo y su administración pública, facultades que se desprenden de los artículos 74 y 79 constitucionales.

Dicho de otro modo, la Constitución contempla un proceso de rendición de cuentas más horizontal que vertical. ¿A qué me refiero con esto? A que los Poderes de la Unión cuentan con más mecanismos de control con mayor capacidad para incidir que la sociedad civil. Los ciudadanos no tienen la capacidad institucional

de desaforar a un gobernante o ratificar algún nombramiento, por citar algunos ejemplos.

En teoría, la división de poderes y el sistema de pesos y contrapesos tendrían como objetivo un control mutuo que limite las actuaciones de los tres Poderes de la Unión. Pero ante esta hipótesis, surge la siguiente interrogante: ¿nadie más habrá de juzgar la actuación de aquellos gobernantes?, Locke respondería: "el pueblo será juez" (Locke, 1690).

El ciudadano mexicano cuenta con un potencial mecanismo de control del poder político: el juicio de amparo. Esta institución mexicana ideada por el jurista yucateco Manuel Cresencio García Rejón y Alcalá tiene como objeto la "defensa o protección de las garantías individuales frente a la actos de autoridad" (Del Castillo, 2002).

En 2011, se llevó a cabo una reforma al Juicio de Amparo, que amplía la cobertura en el respeto a los derechos humanos y castiga a quienes, en juzgados y tribunales, violan estas garantías por su pasividad, es decir, "por omisión".

Por esta razón, la reforma es fundamental para el mecanismo de rendición de cuentas de un Estado de Derecho, ya que integra más derechos, no sólo los derechos incluidos en la legislación, sino los derechos humanos en general, que deberán ser garantizados por los gobernantes y que al no serlo, podrán ser sometidos al juicio de amparo y por tanto objeto de rendición de cuentas.

Recordemos que la preservación de todos los derechos y libertades de los hombres (y no solo algunos) es la base irrenunciable del Estado de Derecho; o siguiendo el argumento de Locke, el fin determinado para el cual fue creado el Estado. Por medio de esta reforma, se dota a la rendición de cuentas de más elementos que podrán ser vigilados y evaluados.

Cualquier acto de autoridad que sea contrario al texto de la Constitución y que perjudique las garantías del ciudadano, puede ser sometido a un juicio de amparo. Todo gobernando tiene derecho a la acción de amparo. La rendición de cuentas no solamente buscaría un control vertical de los gobernantes. Es también su objetivo, un control horizontal que construya un equilibrio entre los tres Poderes. Por esto nos hacemos otra pregunta: ¿cuál es el sistema político democrático que pueda incentivar más la rendición de cuentas tanto vertical como horizontal?, ¿Es el Presidencialismo un sistema de gobierno que incentiva la rendición de cuentas?, ¿Cuáles son las características necesarias para que dentro de un sistema presidencial se incentive la rendición de cuentas?

Durante más de 70 años en México predominó un sistema presidencial bastante peculiar. Rasgos específicos daban cuenta de un sistema donde la figura del presidente más que ser limitada en sus poderes y funciones, no encontraba muchos límites y controles al momento de gobernar. Existió un fuerte predominio del Poder Ejecutivo sobre los demás Poderes de la Unión. Durante muchos años el presidente se convirtió en el actor político

todopoderoso, el cual rara vez encontró límites y controles a su poder. El sistema de pesos y contrapesos suponía precisamente limitar y equilibrar el poder dividiéndolo. En México, durante muchos años, formalmente se dividía al Poder, pero en los hechos, predominaba uno sobre los otros dos. En el sistema presidencial "el parlamento no puede interferir en los asuntos internos, en el *interna corporis*, del campo que corresponde al Ejecutivo, y especialmente, no puede destituir a un presidente. Si seguimos la misma lógica, o el mismo principio, la separación de poderes implica que un Presidente no puede disolver un Parlamento" (Sartori, 2005). En principio, esta afirmación aclararía el horizonte: en el sistema presidencial tanto el Ejecutivo como el Legislativo mantendrían un *control mutuo debilitado.* En México, por muchos años, no existió un control mutuo debilitado, al contrario de esto, fue un poder, el ejecutivo, el que mantuvo un control férreo sobre los otros dos Poderes de la Unión.

Diversos autores se han dado a la tarea de definir y analizar al presidencialismo mexicano, Daniel Moreno (1965) lo define como una reminiscencia prehispánica, con poderes casi mágicos, apoyando la afirmación de que en México tenemos un *emperador sexenal*.

Para Daniel Cossío Villegas (1972) el presidencialismo mexicano es una monarquía sexenal absoluta: "y la circunstancia de que para ser presidente sea preciso pertenecer a la familia revolucionaria, ha llevado al comentarista chocarrero a afinar la definición anterior diciendo que se trata de una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal".

Para Jorge Montaño (1976) en el sistema presidencial mexicano el presidente es el centro indisputable de la pirámide política, siendo no sólo el jefe del poder ejecutivo sino de todo el sistema, y aceptando que al ser el centro de autoridad es también el equilibrio necesario.

Paradójicamente, el sistema presidencial mexicano no fue un sistema presidencial por definición. El sistema presidencial se basa en la división de poderes; el sistema presidencial mexicano de aquellos años se fundamentó en la concentración de poder, convirtiéndose así en un sistema presidencial con carácter autoritario y no un Estado de Derecho.

A través del tiempo y especialmente de enmiendas constitucionales, el presidencialismo que contempló el Constituyente de 1917, se convirtió en un "hiperpresidencialismo" (Sartori, 2005).

Parafraseando a John Locke (1690): "es como si los hombres, al abandonar el Estado de Naturaleza y entrar en la sociedad hubieren convenido que todos, salvo uno, se hallarían bajo la sanción de las leyes…"; en este caso, el presidente se convirtió en la excepción, aquel que no se hallaba bajo la sanción de las leyes; corriendo el riesgo los ciudadanos de "ser devorados por leones".

En resumen, en México el sistema "presidencial", debido a su naturaleza de concentración de poder, no incentivó ni mucho menos favoreció la rendición de cuentas vertical, esto es de los

gobernantes hacia los ciudadanos, ni horizontal, esto es entre Poderes. Contrario a esto, se llevaba a cabo un tipo extraño de rendición de cuentas: todos los gobernantes rendían cuentas al Presidente. En el caso mexicano, los gobernantes fungían como *agentes*, los cuales debían rendir cuentas al *principal*: el presidente y no a sus electores.

¿Y cuál es la situación actual del presidencialismo mexicano? En palabras de Sartori, en México "casi de la noche a la mañana un hiperpresidente fue sustituido por un hipopresidente, por un presidente repentinamente débil que ahora debe enfrentar el problema que supone no tener mayoría en el Congreso y tener que someter la legislación a un parlamento que no controla" (Sartori, 2005). Esa transición supuso, en materia de rendición de cuentas, la oportunidad de hacer efectivo el sistema de división de poderes, de pesos y contrapesos y principalmente de crear mecanismos ciudadanos de rendición de cuentas. A este respecto, las dos leyes que hemos venido comentando y que en breve analizaremos, son el antecedente de lo que es posible realizar para incentivar la rendición de cuentas.

Actualmente, se vislumbra un *control mutuo más equilibrado* entre los poderes. Esto supone que cada Poder tiene mayor capacidad de control y vigilancia sobre los otros poderes. Un ejemplo claro y útil para nuestro tema, es el papel de la Auditoria Superior de la Federación.

La ASF de la Cámara de Diputados es el "órgano que posee la máxima jerarquía de fiscalización en nuestro país pues su existencia deriva de un mandato constitucional" (Guerrero). La

ASF tuvo su origen con el decreto emitido por el Constituyente Permanente el 14 de Julio de 1999, que reformó los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución, con lo que estableció las bases para "transformar y fortalecer el esquema de control y evaluación de la Cámara de Diputados".

Dentro de las facultades de la ASF, las cuales se enumeran en el artículo 79 Constitucional destacan tres: a) fiscalizar en forma posterior los ingresos y egresos, b) fiscalizar el manejo, la custodia y la aplicación de los fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos y federales; y c) fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de los programas federales.

La ASF puede ser entendida como la *agencia* de rendición de cuentas que vigila, monitorea y en su caso sanciona las acciones de los gobernantes. Pero, ¿cuál es el alcance de esta agencia?, dentro de sus alcances ¿incluye todos los elementos necesarios de la rendición de cuentas?

Para responder estas interrogantes es necesario analizar la legislación que regula la actuación de esta instancia; a saber la *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009.

Si bien es cierto que esta institución vigila, monitorea y en su caso sanciona las acciones de los gobernantes, lo primero que hay que cuestionar es sobre sus alcances. Dicho de otro modo ¿***qué*** vigila, monitorea y sanciona?

La *Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación* a tiene como materia la *revisión y fiscalización de la Cuenta Pública,* entre lo que se incluye: a) la revisión de los ingresos, egresos, b) la revisión del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos federales, c) la evaluación de los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas, d) comprobación de si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, e) práctica de auditorías sobre el *desempeño* para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas federales.

Lo anterior responde a la pregunta de qué es lo que vigila, monitorea y sanciona la Auditoria Superior de la Federación. En principio la Ley visualiza una rendición de cuentas entendida principalmente como *fiscalización*. Esto es, una rendición de cuentas que vigila que el dinero público sea gastado conforme a lo presupuestado. De esto tratan los primeros cuatro incisos de la materia de dicha ley.

Solamente el último inciso trata el tema del desempeño. Específicamente sobre los programas federales o políticas públicas. Recordemos que la importancia de la rendición de cuentas no solamente radica en los resultados de las políticas públicas, sino también, igual de importante es la congruencia entre la voluntad general y las políticas públicas. Dicho de otro modo, esta ley no contempla tres elementos necesarios de la rendición

de cuentas: a saber el de los términos anglosajones *representation*, *responsiveness* y *mandate-responsiveness*.

La Ley sí establece evaluar el cumplimiento de los programas federales, pero no contempla vigilar si esos programas federales son congruentes con: a) los intereses generales, *representation, b)* preferencias de los ciudadanos, responsiveness *y, c)* plataforma política ofertada por los candidatos o partidos políticos, *mandate-responsiveness.*

Estos tres aspectos coinciden con lo que Locke señaló en el "ensayo sobre gobierno civil" (1690) respecto al objetivo del Estado: la preservación del individuo. Tanto los intereses generales, como las preferencias de los ciudadanos y la plataforma política ofertada por los candidatos tiene como objeto la preservación del individuo y no su destrucción. Por tanto, estos tres aspectos deben ser regulados por el legislador, garantizados por los gobernantes y evaluados por el ciudadano.

Estos tres aspectos son indicadores de las actuaciones y decisiones de los gobernantes, o como afirmaba Locke, estos aspectos nos indican lo que es "indiscutiblemente ventajoso para la sociedad y el pueblo en general, fundada en normas justas y duraderas" y que estos elementos, tras el hecho, se justificarán a sí mismos.

La Ley no contempla una rendición de cuentas *preventiva.* Se enfoca solamente a los resultados de las políticas públicas sin reflexionar sobre la importancia de mecanismos que garanticen la

congruencia entre dichas políticas y los tres elementos arriba mencionados. Al respecto la Ley menciona: “realizar auditorías al desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía de los mismos y su efecto o la consecuencia en las condiciones sociales, económicas y en su caso, regionales del país durante el período que se evalúe”. Ante esto surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué no planificar los efectos y consecuencias en las condiciones sociales y económicas mediante mecanismos de diálogo entre los ciudadanos y gobernantes?, ¿en qué espacio interactúan los gobernantes con sus electores?

Es imposible que la rendición de cuentas se convierta en un mecanismo *preventivo* y *correctivo de las actuaciones de los gobernantes,* si no se establece la obligatoriedad de congruencia entre las preferencias de los ciudadanos y las políticas públicas. Dicho de otro modo, sólo es posible prevenir y corregir las acciones de los gobernantes, si la ley prevé mecanismos de diálogo entre ciudadanos y gobernantes; y más allá de esto, si la ley obliga al gobernante a que las políticas implementadas sean congruentes con la voluntad general, con las preferencias de los ciudadanos y con las plataformas políticas ofertadas por los candidatos o partidos políticos.

Por ello, la institución de rendición de cuentas, a saber, la ASF no vigila y monitorea de manera integral, la actuación de los gobernantes, ya que son sus alcances son muy limitados. Es posible afirmar que la ley contempla una rendición de cuentas muy

limitada, donde no es posible observar la actuación de los electores.

De igual forma, los gobernantes llevan a cabo un proceso de información y justificación, *answerability*, y sanción, *accountability,* donde los gobernantes son los agentes de otros gobernantes entendidos como principales, y no donde los gobernantes sean los agentes de sus principales, a saber los ciudadanos. Es decir, la Ley contempla una rendición de cuentas entre gobernantes. Entre ellos mismos se informan, justifican y sancionan, ignorando el derecho de los ciudadanos a participar en dicho proceso.

Los *regímenes de rendición de cuentas* analizados en el capítulo anterior. A la pregunta de ¿**a quién** rinden cuentas los gobernantes? Se afirma que dentro de un *régimen de gobernabilidad estatal* los gobernantes rinden cuentas *a sus superiores o a otros funcionarios electos.*

De esta forma, la Ley contempla que los gobernantes o servidores públicos rindan cuentas a otros funcionarios, a saber a la ASF ; pero no abre espacios desde los cuales los ciudadanos tengan la capacidad para vigilar y monitorear a sus gobernantes.

De la misma manera, solamente algunos funcionarios pueden sancionar a aquellos gobernantes que no cumplan con su responsabilidad. Las acciones promovidas para sancionar a algún funcionario, sólo es posible que sean enviadas por el Auditor Superior de la Federación. La Ley solamente señala que se incurre en responsabilidad cuando "se cause daño o perjuicio, o

ambos, estimable en dinero, a la Hacienda Pública Federal o, en su caso, al patrimonio de los entes públicos federales o de las entidades paraestatales federales", ignorando la necesidad de congruencia entre los programas federales y las preferencias de los ciudadanos. La ley debe incluir lo anterior ya que es expresión de la voluntad general.

De esto se concluye la necesidad de que en México
se legisle sobre:

a) Un órgano de rendición de cuentas autónoma, que permita la participación de los ciudadanos y con la capacidad para incidir en la actuación de los gobernantes;
b) que dentro de sus alcances incluya todos los elementos necesarios que vayan a ser vigilados y monitoreados;
c) que los ciudadanos, por medio de dicha agencia de rendición de cuentas, tengan la capacidad institucional para sancionar a los gobernantes que no cumplan con su responsabilidad, que traspasen los límites de ella, que no sean "sensibles" a sus preferencias y que no lleven a cabo la plataforma política por ellos ofertada. O bien, siguiendo el argumento de Locke, sancionar a los gobernantes que se desvíen de la *Ley de la Naturaleza*: aquella que prohíbe el hurto, el homicidio, la privación a un hombre de su fortuna por medio de la fuerza, el fraude, el abuso de poder, ya que sobre este cimiento se edifican todos los otros preceptos, ya que constituye la "ley primaria y fundamental que es la

norma y medida de todas las otras leyes dependientes de ella".[25]

Por otro lado, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal,* publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002,supuso de igual forma un incentivo para el naciente proceso de rendición de cuentas.

La *transparencia* no es más que una característica necesaria del proceso de rendición de cuentas. Para ser exactos, es el primer elemento, sin el cual un proceso de rendición de cuentas es imposible. No obstante, los gobernantes, muchas de las veces hacen creer a sus electores que la *transparencia* es sinónimo de rendición de cuentas, como si este proceso significara solamente el tener información gubernamental. La *transparencia* es la condición mínima para llevar a cabo un proceso integral de rendición de cuentas. Sin información es imposible saber cuáles son las acciones de nuestros gobernantes. La transparencia es, como diría Locke, solamente el *des-cubrir* en el gobernante un funcionamiento contrario a la confianza en él depositada.

Por estas razones, la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal* limita sus alcances desde su concepción. Dicho de otro modo, esta ley sólo contempla un elemento de la rendición de cuentas: la información.

---

[25] Locke, John, "La Ley de Naturaleza", 2007, España, pp. 94

Sin una instancia autónoma ciudadana de rendición de cuentas, no es posible que la *información* incida en las actuaciones de los gobernantes.

En el título primero, Capítulo 1, **artículo 4** de esta Ley, se menciona que uno de los objetivos de ésta es: "Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que pueda valorar el desempeño de los sujetos obligados", de donde se puede deducir que la información solamente es un elemento más del proceso de rendición de cuentas por medio del cual se puede "valorar el desempeño" de los gobernantes. Aún así, favoreciendo la rendición de cuentas por medio de este elemento: ¿es posible que con la información divulgada se realice una evaluación objetiva del gobernante? A este respecto, tal como se mencionó antes, Jonathan Fox (2008) señala que la calidad de la información con capacidad para incidir o dicho de otro modo, la calidad de la información con capacidad para llevar a cabo una evaluación objetiva, deberá ser "verificada por terceros". Esto quiere decir que dicha información debe ser verificada por otros sujetos que de igual forma vigilen y monitoreen a aquellos gobernantes sobre los cuales se genera información.

De igual forma, aunque la información fuera verificada y/o validada por terceros para comprobar su autenticidad, ¿seguirá siendo posible evaluar objetivamente las decisiones tomadas por los gobernantes teniendo como fundamento solamente los *datos* divulgados por la agencia de información?

Para el ciudadano no será de beneficio portar datos de manera aislada que en un principio no esclarecen los motivos o causas de la toma de decisiones. Por ello es necesario un segundo elemento: el de la *justificación*. ¿a que se refiere este elemento? A la etapa del proceso de rendición de cuentas donde los gobernantes dan a conocer a los ciudadanos los motivos y causas de la toma de decisiones, teniendo como fundamento los *datos divulgados* con anterioridad.

De esta manera cuando la ley señala que el ciudadano podrá valorar el desempeño de los sujetos obligados por medio de la divulgación de información, no se concibe correctamente el proceso de rendición de cuentas. Con información aislada, sin una justificación incluida, no es posible valorar objetivamente el desempeño de los gobernantes. ¿Qué sucedería si los datos divulgados por la *agencia* de transparencia no convencen en apariencia a los ciudadanos? Algunas de las veces los gobernantes toman decisiones donde sus consecuencias solamente es posible observar a largo plazo. En apariencia podrá haber sido una mala decisión, pero en realidad no. Por esta razón la ley debe garantizar el espacio de la *justificación*, el cual debe ser entendido como un diálogo constante entre gobernantes y gobernados, donde aquellos expliquen el porqué de sus decisiones.

Como se ha observado, el marco legislativo en México tiene alcances limitados, los cuales todavía no garantizan el proceso integral de la rendición de cuentas. La Ley no solamente debe garantizar un sistema de rendición de cuentas que fiscalice los

recursos públicos. El sistema debe ir más allá. Un sistema donde principalmente los ciudadanos vigilen y monitoreen cada acción de los gobernantes, no solamente las relacionadas con los recursos públicos. Ese sistema no será posible sin agencias autónomas de rendición de cuentas.

¿Qué sucede con las instancias de rendición de cuentas?, realmente ¿inciden en la actuación de los gobernantes?, ¿permiten la participación de los ciudadanos al momento de vigilar y evaluar?

A cerca de las instituciones encargadas de la rendición de cuentas, México cuenta con *la Auditoria Superior de la Federación (ASF)* y el *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).* Jonathan Fox (2008) diferencia entre una agencia de rendición de cuentas con capacidad para incidir de una agencia de rendición de cuentas con "buenas intenciones".

De acuerdo con la legislación el IFAI es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Pero es solo una entidad semiautónoma ya que los cinco comisionados que integran el Instituto son nombrados directamente por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, en un plazo de treinta días. Al respecto, Fox (2008) señala que la cuestión de la autonomía es la condición mínima para contar con una agencia con capacidad para incidir. Por tanto, el IFAI habría nacido como causa de las buenas intenciones de los gobernantes, pero sin capacidad para incidir en las acciones

de aquellos.

De la misma manera el IFAI no tiene la capacidad para citar y hacer comparecer a los funcionarios responsables. Solamente se limita a "hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades", para que se cumpla con el objetivo de *transparentar* la información. En el caso de la ASF, ésta si podrá citar al presunto o presuntos responsables a una audiencia para que comparezcan.[26]

De la misma manera, la ASF tiene la capacidad para fincar públicamente responsabilidades institucionales debido a fallas cometidas. El IFAI no cuenta con esta capacidad para incidir.

La ASF podría considerarse como una agencia de rendición de cuentas con capacidad para incidir. El problema surge, como lo mencioné anteriormente, en que los alcances de vigilancia y evaluación de la ASF son limitados. Se limita principalmente a la fiscalización de los recursos públicos, dejando a un lado otros elementos de importancia para ser evaluados.

Por ello se observa la importancia de definir con precisión los límites y alcances de la rendición de cuentas, para después definir los medios, agencias de rendición de cuentas. Este proceso de rendición de cuentas debe ser visto como un sistema de protección de los ciudadanos, donde estos se protejan mutuamente de los abusos de poder por parte de los gobernantes. La rendición de cuentas no puede quedarse solamente en el plano

---

[26] Capítulo III, Artículo 57, Inciso I, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, 2002.

horizontal. Debe de igual forma situarse en el plano vertical, donde los ciudadanos opinen, critiquen, se involucren para vigilar y evaluar a los gobernantes.

En cuanto a la ASF y al IFAI estos deben ampliar sus alcances al momento de vigilar y evaluar. De poco sirve que sean instancias con capacidad de incidir, si sus alcances son limitados, o dicho de otro modo, si principalmente se dedican a vigilar la aplicación de los recursos públicos de los gobernantes que designan a sus cabezas.

Es posible señalar que las dos leyes mencionadas son el fundamento de un proceso integral de rendición de cuentas. No es suficiente ni es lo necesario, pero sí las condiciones mínimas para contar con un sistema de rendición de cuentas.

En principio es necesario limitar y delimitar correctamente lo que se entiende por rendición de cuentas, para después poder legislar al respecto. Es importante tener una concepción correcta de lo que significa rendición de cuentas.

CONCLUSIONES

Uno de los objetivos centrales de este trabajo consistió en el análisis de la finalidad y fundamento histórico de la noción de *límites del poder*. A través de la teoría política de John Locke, fue posible observar que dicha noción se remonta hasta el Estado de Naturaleza y la Ley Natural. En el Estado de Naturaleza, a pesar de ser un estado de "perfecta libertad e igualdad", el poder natural de los hombres estaba limitado por la Ley Natural, la cual justificaba el uso de dicho poder *únicamente* para concretar un determinado fin: el de preservar las propiedades del hombre.

La sociedad civil fue creada con el propósito de preservar dichas propiedades, por lo cual el poder político también debe estar limitado a ese fin. De una u otra forma, tanto el poder natural como el poder político, siempre han tenido que ser limitados, ya sea por la Ley de Naturaleza o por las leyes civiles que, como se observó, están basadas en las leyes naturales.

Tanto en el Estado de Naturaleza como en la sociedad civil la problemática principal fueron y siguen siendo los *límites del poder.* El tránsito del Estado de Naturaleza a la Sociedad Civil se concibió con el fin de preservar los derechos y libertades de los hombres y de igual forma para limitar el poder público a dicho fin.

Por medio de la teoría política de Locke, fue posible observar los elementos esenciales del concepto moderno de *Estado de Derecho*. Si bien es cierto que dicho concepto aún no había sido

denominado como tal, Locke ya analizaba y enfatizaba la importancia de sus elementos fundamentales, a saber: a) la importancia de limitar el poder público, b) la preservación y garantía de ciertos derechos, c) la supremacía de la ley como expresión de la "voluntad pública", d) la *separación de poderes*, como mecanismo de control; y e) la *rendición de cuentas,* como mecanismo de control.

Desde entonces Locke ya expresaba la necesidad de controlar al poder público, por lo cual, desde su teoría política fundamentó la creación de la sociedad civil en el derecho a la preservación de las propiedades de los hombres. Al haber determinado el fin de la sociedad civil, determinó y limitó el fin del poder público.
Que en Sociedad Civil existiera un poder ilimitado, significaría el retorno al Estado de Naturaleza.

De igual forma Locke señaló la necesidad de *descubrir* las acciones y decisiones de los gobernantes para observar si el poder público es ejercido en beneficio de los ciudadanos o en beneficio de los gobernantes. De esta idea surge el concepto moderno de *rendición de cuentas,* como mecanismo de control del poder público en un Estado de Derecho. El hecho de "destapar lo que está cubierto", de "descubrir" que el gobernante actúe "contrariamente a la confianza en él depositada", estableció el fundamento de lo que tiempo después sería conocido como *rendición de cuentas* y sus alcances, a saber, la transparencia, la justificación, la publicidad, y las sanciones.

Siguiendo con la misma línea de argumentación, la que trató sobre los límites y control del poder, fue necesario ampliar el análisis de la rendición de cuentas como mecanismo de control del poder público.

Se observaron, a través de los conceptos de *Estado de Derecho* y *Representación* desarrollados por John Locke y Norberto Bobbio, las dimensiones fundamentales de la rendición de cuentas. En otras palabras, se analizaron los elementos necesarios que deben ser vigilados y evaluados mediante el proceso de rendición de cuentas desde la óptica de los teóricos antes mencionados.

En la medida en que el concepto continuaba siendo ambiguo y vago, fue necesario el análisis de diversos términos anglosajones relacionados con la noción de rendición de cuentas, los cuales permitieron esclarecer dicho concepto.

De esta manera fue posible ampliar y enriquecer el concepto de rendición de cuentas y así delimitar sus confines y comprobar, tal como lo señala Sartori, "si determinadas propiedades están presentes o no, y en que grado, en el fenómeno observado".

Cuando en el idioma inglés el término *accountability* define al concepto con ciertas características necesarias y limitadas, su traducción al español, *rendición de cuentas*, no delimitaba o limitaba sus confines. Rendición de cuentas lo mismo puede significar representación, responsabilidad o fiscalización.

Por esta razón, se propone una definición de rendición de cuentas que abarque más elementos a vigilar y evaluar por los ciudadanos. No es suficiente con que los gobernantes transparenten sus acciones. Más allá de esto, es necesario que las acciones de los gobernantes sean congruentes con la voluntad de los ciudadanos.

Al contar con esta definición fue posible analizar la concepción y origen de la rendición de cuentas. Se observó que dicha concepción fue y sigue siendo limitada y excluyente. A lo largo de los años, en México –tanto en la legislación como en las estructuras institucionales-. la rendición de cuentas se ha reducido o simplemente enfocado a la fiscalización de los recursos públicos. En los últimos 15 años, además de la fiscalización, se ha impulsado otro elemento de la rendición de cuentas: la transparencia. Sin embargo, la concepción actual no se ha modificado ya que elementos importantes de la rendición de cuentas siguen siendo ignorados.

La participación ciudadana mediante instancias de rendición de cuentas ciudadanas; las sanciones a la incongruencia entre las acciones y decisiones de los gobernantes y las preferencias y prioridades de los ciudadanos en la planeación y ejecución de las políticas públicas, entre otros, han sido elementos de la rendición de cuentas no tomados en cuenta por los gobernantes. Sobre todo al momento de evaluar las acciones y la coherencia de éstas con las obligaciones.

La situación actual de la rendición de cuentas en México es incipiente. Un concepto ambiguo y limitado se concentra en la vigilancia y evaluación de algunos elementos.

De ahí la importancia de releer a los clásicos para fundamentar ampliamente los conceptos modernos propios de las nuevas realidades. El fundamento de la rendición de cuentas se encuentra en un autor clásico, el filósofo inglés John Locke, quien no sólo analizó la importancia de los *límites del poder*, sino también situó al "pueblo" como principal vigilante y evaluador de dichos límites, confiándole el proceso de rendición de cuentas.

Esta investigación busca abrir un camino más hacia la construcción de un Estado de Derecho donde los ciudadanos participen de forma activa en el control del poder público de los gobernantes. Porque "¿quién habrá de juzgar si el príncipe o el legislativo obraron contrariamente a su depósito de confianza?, a esto responderé que "**el pueblo será juez**." (Locke, 1690).

BIBLIOGRAFIA

ACKERMAN, John M, (2008). Más allá del Acceso a la Información. Transparencia, Rendición de cuentas y Estado de Derecho. México, Ed. Siglo XXI, 404 p.

BOBBIO, Norberto (1984). El futuro de la Democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 214 p.

---------- (1985). Liberalismo y Democracia. México, Fondo de Cultura Económica, 115 p.

DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto, (2002). Ley de Amparo comentada. México, Ediciones Jurídicas Alma, S.A. de C.V., 856 p.

COSÍO VILLEGAS, Daniel, (1972), El sistema político mexicano. México, ed. Joaquín Mortiz. 116 p.

HILB, Claudia, (2005), Leo Strauss: el arte de leer. Una lectura de la interpretación straussiana de Maquiavelo, Hobbes, Locke y Spinoza. Argentina, Fondo de Cultura Económica, 356 p.

HOBBES, Thomas, (1940), Leviatán, O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil, México, Fondo de Cultura Económica, 618 p.

LOCKE, John. La Ley de Naturaleza (1664), Mellizo, Carlos Mellizo (prólogo), (2007), España: Editorial Tecnos, 103 p.

LOCKE, John. Ensayo sobre gobierno civil, (1690), México: Editorial Porrúa, 2005. 157 p.

MONTAÑO, Jorge, (1976), Los pobres de la ciudad en los asentamientos espontáneos, México, ed. Siglo XXI, 112 p.

MORENO, Daniel, (1965), Síntesis del derecho constitucional. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1965. 205 p.

PRZEWORSKI, Adam, Susan Stokes y Bermamrd Mani, (1999). Democracy, Accountability, and Representation. United Kingdom, Cambridge University Press,. 351 p.

SARTORI, Giovanni, (1984), La política. Lógica y método en las ciencias sociales. México, Fondo de Cultura Económica, 336 p.

---------- (1994), Ingeniería constitucional comparada. Con el posfacio: La transición en México, ¿hacia dónde? Una agenda para la reforma, México, Fondo de Cultura Económica , 247 p.

STRAUSS, Leo, CROPSEY, Joseph (compiladores). Historia de la filosofía política. México: FCE, 1993. 904 p.

ARTÍCULOS:

AGUILAR RIVERA, José Antonio. Transparencia y democracia. Claves para un concierto (2006), México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 58 p.

GUTIERREZ GUTIERREZ, Eduardo. La luz en busca del Cristal. Hacia la transparencia y la rendición de cuentas en México (2003), México: Instituto Federal Electoral (IFE), 68 p.

MUCIÑO GONZALEZ, Juan Carlos. Cultura de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública (2003), México: Instituto Federal Electoral (IFE), 75 p.

RUELAS GRANADOS, Alejandro. Transparencia gubernamental. Limitaciones de la representación política (2003), México: Instituto Federal Electoral (IFE), 56 p.

SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es la rendición de cuentas? (2008), México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), 67 p.

UGALDE, Luis Carlos. Rendición de cuentas y Democracia. El caso de México, (2002), México: Instituto Federal Electoral (IFE), 79 p.

LEYES:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.* México, 11 de junio de 2002. Ultima reforma publicada DOF 06-06-2006.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Ley de Fiscalización y Rendición de cuentas de la Federación.* México, 29 de mayo de 2009. Ultima reforma publicada DOF 18-06-2010.