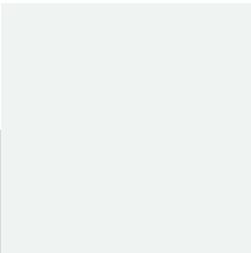
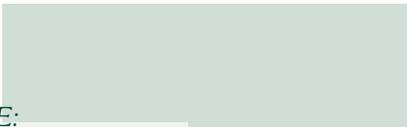


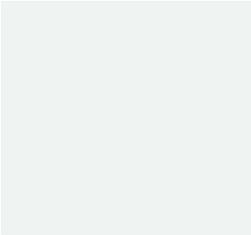
José Antonio Crespo

*Fundamentos Políticos
de la Rendición de Cuentas*



SERIE:

CULTURA DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS



1



Serie: Cultura de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500-00-2
D.R. © Auditoría Superior de la Federación
Av. Coyoacán 1501, Col. Del Valle,
03100 México, D.F., Tel: 52-00-15-00

Fundamentos Políticos de la Rendición de Cuentas
ISBN-968-5500-01-0

El contenido de esta publicación, incluido el diseño de portada e interiores, no podrá ser reproducido total ni parcialmente, ni almacenarse en sistemas de reproducción, ni transmitirse en forma alguna, sin permiso previo, por escrito, de los editores.

Presentación	
Gregorio Guerrero Pozas	5
Introducción	7
I. Naturaleza humana y desconfianza política	13
II. Distribución del poder	21
III. División de poderes	29
IV. Alternancia y juego electoral	35
V. El papel político de la prensa	41
VI. La elitización de la política	49
VII. Sistema de vigilancia mutua	57

Presentación

Desde las postrimerías del siglo XX se ha revitalizado en México el interés por fortalecer el proceso de rendición de cuentas. Detrás de ello está la convicción de que ningún régimen puede preciarse de democrático si no cuenta con instrumentos que le permitan ejercer a cabalidad el control sobre el ejercicio de gobierno.

Como resultado de este interés surgió la Auditoría Superior de la Federación, que sustituyó a la Contaduría Mayor de Hacienda en cuanto órgano técnico de la Cámara de Diputados, responsable de revisar la Cuenta Pública, y en general, de velar por el uso honesto y eficiente del erario federal.

La nueva entidad tiene atribuciones que redimensionan la fiscalización superior en nuestro país y su lucha contra la corrupción y la ineficiencia. De ahí que su creación constituye un paso trascendental que fortalece a la Cámara de Diputados como vigilante de la gestión pública.

Estamos conscientes, sin embargo, de que la tarea de nuestra institución debe ir más allá del trabajo técnico de revisión y auditoría, para ocuparse también de promover el conocimiento sobre la fiscalización superior y sus implicaciones.

Es un hecho innegable que entre los mexicanos subsiste un desconocimiento generalizado de la labor que compete a las entidades superiores de fiscalización, y más aún, de las atribuciones constitucionales del Poder Legislativo para supervisar el uso de los fondos públicos.

Con el propósito de abatir tal deficiencia, la Auditoría Superior de la Federación inicia con esta publicación la serie denominada *Cultura de la rendición de cuentas*, para lo cual ha convocado a distinguidos especialistas con la finalidad de que expliquen, en forma resumida y didáctica, los fundamentos, circunstancias, instituciones y mecanismos vinculados con la materia de referencia.

El prestigio de los autores, el respeto a sus opiniones expresadas con absoluta libertad, y la complementariedad de los temas

que a lo largo de las serie serán abordados, son elementos que nos permiten augurar que estas publicaciones cumplirán su propósito de difundir una visión integral del proceso de rendición de cuentas.

De esta manera, coadyuvaremos a impulsar, desde el Poder Legislativo, la cultura de la legalidad, la transparencia, la honestidad y la eficiencia en el manejo de los recursos que pertenecen a la sociedad mexicana.

GREGORIO GUERRERO POZAS
Auditor Superior de la Federación

Introducción

La rendición de cuentas es un elemento esencial de las democracias. Supone la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir y, en su caso, castigar el abuso de poder. El principio de la rendición de cuentas busca conciliar el interés colectivo con el interés particular de los gobernantes. Si los gobernantes, funcionarios, representantes y líderes políticos -es decir, todos los que dispongan de algún poder político- saben que pueden ser llamados a cuentas, que su acción política, su desempeño gubernamental y sus decisiones podrán generar efectos positivos o negativos a su interés personal, tendrán mucho mayor cuidado en el momento de ejercer el poder, y atenderán tanto el interés colectivo como la relación de medios y fines en el quehacer gubernamental, precisamente para que el resultado de sus resoluciones no afecte o perjudique el interés general, o el particular de sus gobernados y representados. Desde el punto de vista formal y teórico la rendición de cuentas ha sido definida por el politólogo Karl Deutsch de la siguiente forma:

Afirmar que un individuo o grupo que ostenta poder rinde cuentas ante alguna otra persona o grupo, significa varias cosas a la vez. En primer lugar significa que existe un canal de comunicación por cuyo conducto se transmiten señales acerca del comportamiento del actor responsable a sus controladores, o sea, a aquéllos ante quienes es responsable. En segundo, significa que sus controladores están recibiendo e interpretando estas señales, comparándolas con sus propias memorias relativas a sus acciones u omisiones que recompensarán o castigarán y dentro de qué límites. En tercero, significa que sus controladores tienen un canal por cuyo conducto pueden aplicar efectivamente estas recompensas o castigos a los actores que controlan, y que pueden actuar así y están motivados para ello. ¹

¹ Karl Deutsch, *Política y gobierno*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 220.

La rendición de cuentas de un gobernante puede compararse a la contratación de un administrador por parte del dueño de una empresa: lo contrata para administrar adecuada y eficientemente su propia empresa, a la cual no puede dirigir él mismo por falta de tiempo o para atender otros negocios. Se espera que el administrador recién empleado sea eficaz para así incrementar las utilidades, y honesto, de modo que no se apropie indebidamente de las utilidades. Para garantizar que así sea, el dueño de la empresa revisará de vez en cuando lo realizado por su empleado para determinar si su trabajo ha sido satisfactorio. Y también mandará hacer alguna auditoría para asegurarse de que su administrador ha actuado de manera honesta, que no se ha apropiado de los dineros de la empresa. En caso de que el empresario detectare que su negocio ha sido manejado de manera ineficiente, que incluso registra pérdidas donde debiera haber utilidades, seguramente procederá a despedir al mal administrador y contratará a otro que prometa más. Si en cambio descubre que su empleado ha estado llenando sus bolsillos con recursos de la empresa, entonces, además de despedirlo, lo enviará a la cárcel. Se espera que como el administrador sabe que será fiscalizado en su desempeño, tratará de ser eficiente para conservar su cargo y refrenará su ambición, respetando lo que no es suyo, para así preservar su prestigio profesional y, más importante, su libertad.

Así ocurre en una democracia con los gobernantes: si la ciudadanía -o sus representantes- decide que su mandatario es en exceso ineficiente para manejar los negocios públicos, lo removerá y sustituirá por otro. Ésa es la llamada responsabilidad política. Si el mandatario en cuestión es descubierto habiendo transgredido la ley o abusando de alguna forma de su poder, entonces no sólo será destituido sino, además, penalizado conforme lo establezca la propia ley. En tal caso, hablamos de una responsabilidad legal. La rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- o responsabilidad legal -castigado penalmente-. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder. Por su propia conveniencia, no necesariamente pensando en el bienestar de sus gobernados. Sobre esta doble responsabilidad de los gobernantes -la honestidad y la eficacia-

decían los padres fundadores de la democracia norteamericana: “Un buen gobierno implica dos cosas: primero, fidelidad a su objeto, que es la felicidad del pueblo; segundo, un conocimiento de los medios que permitan alcanzar mejor ese objeto”.² Ahí están sintetizados los tipos de responsabilidad gubernamental de que hemos hablado: la legal, relativa a la honestidad, y la política, asociada a la eficacia.

Así, la rendición de cuentas públicas se erige como espina dorsal de la democracia política, al grado en que puede establecerse de manera determinante que si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario, sea cual sea la modalidad que adopte. Precisamente, lo contrario de la rendición de cuentas es la impunidad gubernamental. Y la impunidad es el sello de los autoritarismos, en tanto que una democracia se caracteriza porque la impunidad de los gobernantes, cuando abusan de su poder, no es la norma sino la excepción.

De tal forma que para que pueda hablarse de la existencia de una democracia política eficaz, un sistema político debe cumplir, al menos, con las siguientes tres condiciones, vinculadas con la función de llamar a cuentas a los gobernantes:

- A) Que todos los gobernantes, en todos los niveles, estén sujetos a la rendición de cuentas. Esto es así porque en algunos regímenes semiautoritarios algunos gobernantes quizá puedan ser llamados a cuentas, pero el jefe de gobierno estará fuera de esa posibilidad, gozando de plena impunidad. En una democracia quien tiene más poder tiene mayor responsabilidad política. Es decir, el más poderoso con mayor razón debe poder ser llamado a cuentas por sus decisiones. Por lo cual en una democracia un jefe de gobierno no es jamás impune por principio, sino que puede ser llamado a cuentas en caso de ineficacia política, transgresión a la ley o abuso de poder.
- B) La rendición de cuentas debe discurrir de abajo hacia arriba, es decir, son las propias instituciones

² *El Federalista*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, 6ª reimpresión, p. 264.

representativas, los ciudadanos y los tribunales, los que deben poder llamar a cuentas a los gobernantes en distintos niveles, incluyendo al jefe de gobierno. De no fluir la rendición de cuentas de abajo hacia arriba, sino a la inversa, entonces el jefe de gobierno sería impune. En efecto, en algunos autoritarismos los jefes de gobierno (dictadores, monarcas, secretarios generales o presidentes) pueden llamar a cuentas a sus subordinados, castigando según su arbitrio la desobediencia, la ineficacia gubernamental o la corrupción. Pero las instituciones que no controla el jefe de gobierno deben tener el poder y la autonomía suficiente para llamarlo a cuentas, destituirlo o incluso castigarlo si su desempeño lo amerita. Sólo así el jefe de gobierno -y todos los gobernantes y funcionarios debajo de él- serán responsables públicamente, y no gozarán de impunidad.

- C) En una democracia las instituciones políticas tendrán la capacidad de llamar a cuentas a los gobernantes, pero de manera pacífica. Ésa es precisamente la ventaja de la democracia frente a un autoritarismo, pues en cualquier autoritarismo, donde el jefe de gobierno es impune -por la propia incapacidad de las instituciones para llamarlo a cuentas- podría ser ciertamente derrocado y penalizado, pero no por la vía legal e institucional sino a través de una revolución que deponga al régimen. Sólo entonces un mal gobernante podrá ser removido del poder, o incluso castigado. Así, Luis XVI fue destronado y guillotinado en medio de una monarquía absoluta -un régimen no democrático-; pero para ello, tuvo que estallar una revolución social, la de 1789. Destino similar tuvieron otros autócratas, como Nicolás II de Rusia, Porfirio Díaz de México, Anastasio Somoza de Nicaragua, o el Shah de Irán. En todos los casos, hubo una revolución de por medio para poder destituir a esos gobernantes que habían dejado de gozar del respaldo y aceptación de sus pueblos. En caso de haber prevalecido un régimen democrático, se les hubiera podido remover del poder sin necesidad de derramamiento de sangre. En contraste, en el caso de *Watergate*, en 1974, el presidente norteamericano Richard

Nixon fue removido del poder por vías institucionales, sin que hubiera necesidad de derramar una sola gota de sangre. “El sistema está funcionando”, dijo en ese momento un columnista de *The New York Times*.³

En eso radica una de las principales ventajas operativas de la democracia (desde la perspectiva de la ciudadanía, no de los gobernantes): la posibilidad de remover a un mal gobernante (por ineficiente, transgresor de la ley o abusivo), e incluso penalizarlo, si es el caso, sin que la sociedad deba pagar un alto precio en sangre, inestabilidad o crisis económica. Por eso mismo el sociólogo alemán Karl Popper define a la democracia en función de su capacidad institucional para llamar a cuentas a los gobernantes: “El nuevo problema ya no se formularía preguntando ¿quién debe gobernar?, sino mediante una pregunta muy diferente: ¿cómo debe estar constituido el Estado para que sea posible deshacerse de los malos gobernantes sin violencia y sin derramamiento de sangre?”.⁴

Así pues, los mecanismos institucionales que permiten la rendición de cuentas en tales condiciones, son propios de la democracia política y facilitan la remoción pacífica e incluso la penalización de un mal gobernante con costos mínimos para la sociedad, y la disuasión de ese mismo gobernante para que no incurra en abuso de poder, todo lo cual eleva sustancialmente las probabilidades de que el interés particular de los gobernantes se concilie en algún grado importante con el bienestar colectivo de la sociedad, o al menos que no entren en franca contradicción.

Son muchos los mecanismos y procedimientos mediante los cuales una democracia estimula y favorece la rendición de cuentas. Justamente, las instituciones propias de la democracia tienen, entre sus funciones principales, las de coadyuvar coordinadamente a la rendición de cuentas de los gobernantes. Si tales instituciones y procedimientos no existen o si, existiendo, no son eficaces para llamar a cuentas pacíficamente a los gobernantes, entonces no estamos ante una democracia política, sino ante algún tipo de autoritarismo.

³ Citado en Howard Zinn, *La otra historia de los Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1999, p. 404.

⁴ Karl Popper, “Un repaso de mi teoría de la democracia”, *Vuelta*, n. 143, octubre de 1988.

I. Naturaleza humana y desconfianza política

La democracia política parte de una premisa filosófica sobre la naturaleza humana. Consiste en la creencia de que la gran mayoría de los seres humanos buscará satisfacer sus intereses y ambiciones personales por encima de los intereses de los demás. Se trata de un enfoque individualista según el cual cada ser humano busca optimizar su bienestar particular, su placer, su satisfacción, su prestigio, su riqueza, su poder. Si para ello debe pasar por encima del interés de otros, muy probablemente lo hará. En otras palabras, si las circunstancias lo obligan a elegir entre su propio interés y el de los demás, optará casi seguramente por el suyo, con lo cual el individualismo natural -y legítimo- se convertirá en egoísmo. El individualismo en sí es natural y legítimo porque implica la búsqueda del propio bienestar, supervivencia, mejoría y realización. Implica, por ejemplo, buscar alimento, abrigo, compañía, mejores condiciones de vida en general. En el plano económico, implica optimizar los recursos propios, buscar un mejor precio o mayor calidad de un producto, mejor salario por el trabajo desempeñado. Nadie podría en principio condenar tales conductas. El problema social surge cuando el individualismo se contrapone con el interés -también legítimo- de los demás.

Muchas circunstancias en la vida social suponen un conflicto de interés, a partir del cual lo que uno de los actores gana será a costa del otro. En tales casos, no pueden los dos obtener al mismo tiempo lo que desean. Es entonces cuando cada actor actuará de tal manera que buscará satisfacer su propio interés por encima del de su prójimo. Así lo explica el filósofo inglés Thomas Hobbes, exponente del realismo político del siglo XVII, al señalar la ambición como fuente del conflicto humano: “Es la causa de que si dos hombres desean la misma cosa, y en modo alguno pueden disfrutarla ambos, se vuelven enemigos, y en el camino que conduce al fin tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro”.⁵

⁵ *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República eclesiástica y civil.* México. Fondo de Cultura Económica. 7ª reimpresión. 1996 p. 101.

Ésta es una idea recurrente entre los teóricos realistas de la democracia moderna. Por ejemplo, John Calhoun dice:

La constitución de nuestra naturaleza, que nos hace sentir con mayor intensidad lo que nos afecta directamente que lo que nos afecta indirectamente a través de los demás, conduce necesariamente a conflictos en los individuos. En consecuencia, cada cual se preocupa de su seguridad o felicidad más que de la seguridad o felicidad de los demás; en caso de conflicto entre ambas situaciones, lo más probable es que se sacrifiquen los intereses de los demás a los propios. ⁶

Esto mismo es lo que explica que los hombres vivan cuidándose unos de otros. No prevalece, salvo en algunos casos, la confianza mutua entre los seres humanos. Y esto se refleja en el modo de vida de las sociedades complejas, donde no existe suficiente familiaridad entre sus componentes para confiarse unos a otros; por lo cual, continúa Hobbes:

Cada persona, cuando emprende una jornada, se procura armas y trata de ir bien acompañado; cuando va a dormir cierra las puertas; cuando se halla en su propia casa, echa la llave a sus arcas; y todo esto sabiendo que existen leyes y funcionarios públicos armados para vengar todos los daños que le hagan. ¿Qué opinión tiene de sus conciudadanos?... Con todo ello es manifiesto que durante el tiempo en que los hombres viven sin un poder común que los atemorice a todos, se hallan en la condición o estado que se denomina guerra; una guerra tal que es la de todos contra todos. ⁷

Idea semejante había proyectado años antes otro pensador clásico del realismo político -y de hecho, de la democracia moderna-, el florentino Nicolás Maquiavelo:

⁶ En "Disquisition on Government", citado por Anthony Downs, en *Teoría económica de la democracia*. Madrid, Aguilar. 1973. p.29.

⁷ *Leviatán... op.cit.* pp. 102 y 103.

Cuando los hombres no combaten por necesidad, combaten por ambición, la cual es tan poderosa en el alma humana que jamás la abandona, cualquiera que sea el rango a que el ambicioso llegue. Causa de esto es haber creado la naturaleza al hombre de tal suerte que todo lo puede desear y no todo conseguir; de modo que, siendo mayor siempre su deseo que los medios de lograrlo, lo poseído ni satisface el ánimo ni detiene las aspiraciones. ⁸

Ante tal inseguridad, derivada de la ambición sin límite, lo procedente es erigir un Estado con la fuerza suficiente para poner orden entre los ciudadanos, obligándolos a respetar sus derechos básicos y propiedades, so pena de castigarlos. Esto es, los hombres pueden refrenar su ambición por temor a perder su libertad, sus bienes, o su vida, más que por la motivación de sublimes valores morales o un profundo y genuino sentido de solidaridad hacia sus semejantes. De modo tal que, dice Hobbes: “Los lazos de las palabras son demasiado débiles para refrenar la ambición humana, la avaricia, la cólera y otras pasiones de los hombres, si éstos no sienten el temor de un poder coercitivo”. ⁹ En ese mismo sentido, Maquiavelo sostenía:

Los hombres hacen el bien por fuerza; pero cuando gozan de los medios y libertad para ejecutar el mal, todo lo llenan de confusión y desorden (...) Si dicha propensión está oculta algún tiempo, es por razones desconocidas o por falta de motivo para mostrarse; pero el tiempo, maestro de todas las verdades, la pone pronto de manifiesto (...) Bien estudiados tales sucesos por los legisladores de las repúblicas o de los reinos, les inducirán a dictar medidas que refrenen rápidamente los apetitos humanos y quiten toda esperanza de impunidad a los que cometan faltas arrastrados por sus pasiones. ¹⁰

Finalmente, el filósofo holandés Baruch Spinoza participa de esta visión:

⁸ *Discursos sobre la primera década de Tito Livio. Obras Políticas.* La Habana. Instituto Cubano del Libro. 1971 p.116 y 70.

⁹ *Leviatán... op.cit.* p. 112.

¹⁰ *Discursos... op.cit.* pp. 67 y 125.

Los hombres son necesariamente susceptibles de pasiones; están hechos de tal manera que experimentan piedad hacia los desgraciados y sienten envidia de los felices; que se inclinan más a la venganza que al perdón; además, cada uno de ellos desea que los demás vivan conforme él cree oportuno, aprueben lo que él aprueba y rechacen lo que él rechaza. De donde resulta que, deseando todos con la misma intensidad ser los primeros, estallan entre ellos conflictos y se esfuerzan por oprimirse unos a otros y el vencedor se enorgullece más del daño que ha hecho a su rival que del bien que ha logrado procurarse. ¹¹

Lo mismo ocurre cuando el interés colectivo rivaliza con el interés personal de un individuo. En la medida de lo posible, éste tenderá a satisfacer su propio bienestar aunque ello perjudique en alguna medida el de la colectividad. Eso, vale insistir, no es una regla pero si una fuerte tendencia probabilística, de la cual las excepciones serán muy pocas. De ahí la necesidad de un Estado con poderes coercitivos, para evitar que los ciudadanos se perjudiquen unos a otros. Ciertamente ese Estado, eventualmente, puede usar su poder en perjuicio de los ciudadanos. Pero el balance, con todo, será positivo. Thomas Paine consideraba que la vida social era benéfica para sus miembros, pero para que funcionara adecuadamente requería un Estado fuerte, capaz de abusar pero también de poner orden:

La sociedad es producto de nuestras necesidades y el gobierno de nuestra maldad; la primera promueve nuestra felicidad positivamente uniendo al mismo tiempo nuestros afectos, el segundo negativamente teniendo a raya nuestros vicios. Una alienta las relaciones, el otro crea las distinciones. La primera protege, el segundo castiga. La sociedad es, bajo cualquier condición, una bendición; el gobierno, aun bajo su mejor forma, no es más que un mal necesario; en la peor es insoportable. ¹²

Ése es el punto de partida de la teoría democrática, al menos de la que procede del realismo político (modelo adoptado por

¹¹ Citado por Edgar Bodenheimer, *Teoría del Derecho*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p. 20.

¹² "Common Sense" (1776), citado por Norberto Bobbio, *Liberalismo y democracia*, México, Breviarios del Fondo de Cultura Económica, N. 476, 1989, p. 22.

las democracias en el mundo). Si los hombres en general son ambiciosos, de modo que deben ser contenidos por diversos medios (en particular, la fuerza pública), lo mismo debe hacerse con aquellos que adquieran un cargo gubernamental o son facultados para manejar recursos públicos. Pues su respectiva ambición podría provocar fácilmente algún abuso en contra de los intereses de la comunidad. De hecho, los controles son más necesarios sobre aquellos que disponen del poder político pues, dice Maquiavelo, cualquier hombre “cuanto más poderoso, mayor es la influencia y mayores los medios de abusar”.¹³

De esta premisa surge precisamente la idea democrática de contener y limitar el poder del gobernante pues de lo contrario éste podrá usarlo para su beneficio personal por encima del interés colectivo. A eso justamente nos referimos con abuso de poder. Desde luego, se puede pensar que para prevenir esa arbitrariedad conviene entronizar como gobernantes a hombres virtuosos y honestos que, por lo tanto, utilizarán el poder para beneficio de sus súbditos y conciudadanos. Ésa era la idea de Platón al trazar el perfil de su Rey Filósofo: altruista, solidario, honesto, misericordioso, justo, comedido y genuinamente preocupado por la suerte de sus súbditos. “Este último caso implica una generosidad que raramente se encuentra -dice Hobbes-, en particular en quienes codician riquezas, mando o placeres sensuales, y ellos son la mayor parte del género humano”.¹⁴

Por la rareza de una personalidad plena de honestidad y entrega, en la historia mundial difícilmente puede encontrarse un gobernante con esas características. Por lo cual, Maquiavelo auguraba la pronta caducidad de un régimen sostenido en la virtud moral de su gobernante:

Los reinos que subsisten por las condiciones personales de un hombre son poco estables, pues las virtudes de quien los gobierna acaban cuando éste muere, y rara vez ocurre que renazcan en su sucesor. El reino cuya existencia depende de la virtud de quien lo rige pronto desaparece.¹⁵

¹³ *Discursos... op.cit.* p. 70.

¹⁴ *Leviatán... op.cit.* p. 116.

¹⁵ *Discursos... op.cit.* p. 83.

Por lo mismo, el florentino recomendaba que, en caso de ser bendecido por un líder semejante, un pueblo debería construir instituciones democráticas para cuando dicho caudillo desapareciera, pues: “No consiste la salud de una república o de un reino en tener un príncipe que prudentemente gobierne mientras viva, sino en uno que organice de suerte que esta organización subsista aun después de muerto el fundador”.¹⁶ En otras palabras, la organización política de una sociedad que desea prevenir el abuso de poder por parte de sus gobernantes, requiere garantizar la posibilidad de hacerlo rendir cuentas, es decir, sancionarlo política o legalmente en caso de incurrir en tales abusos. No será la virtud moral la que conduzca el comportamiento de gobernantes, ministros o legisladores, sino su conveniencia propia o el temor al castigo. Por ello Hamilton, uno de los fundadores de la democracia norteamericana, aseguraba: “La mejor garantía de la lealtad de los hombres radica en hacer que su interés coincida con su deber”.¹⁷

En efecto, si los hombres -que se convierten en gobernantes- fueran esencial o mayoritariamente honestos, ni siquiera serían necesarios los sofisticados andamiajes institucionales de la democracia, sino incluso quizá ni siquiera el Estado mismo. Como dice otro de los padres de la democracia norteamericana, James Madison:

Quizá pueda reprochársele a la naturaleza del hombre el que sea necesario todo esto (la democracia) para reprimir los abusos del gobierno. ¿Qué es el gobierno sino el mayor de los reproches a la naturaleza humana? Si los hombres fuesen ángeles, el gobierno no sería necesario. Si los ángeles gobernarán a los hombres, saldrían sobrando lo mismo las contralorías externas que las internas del gobierno.¹⁸

En otras palabras, la democracia, con sus pesos y contrapesos, tiene sentido precisamente porque los hombres tienden a la deshonestidad, no a la honestidad. De ser honestos, saldría sobrando la democracia. Por lo cual, la democracia, con

¹⁶ *Discursos... op.cit.* p. 83.

¹⁷ *El Federalista... op.cit.* p. 308.

¹⁸ *El Federalista... op.cit.* p. 220.

sus controles institucionales, lejos de sugerir la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes, grita su profunda desconfianza, de la misma forma en que la constitución de un Estado con poderes coercitivos refleja el recelo mutuo que prevalece entre los ciudadanos. Tiene razón el jesuita español Baltasar Gracián cuando sentencia que “la confianza es madre del descuido”. En el mismo sentido, decía Séneca: “Fiarse de todo el mundo y no fiarse de nadie son dos vicios. Pero en uno se encuentra más virtud, y en el otro, más seguridad”.¹⁹ La forma de evitar los abusos está íntimamente relacionada con la vigilancia, que en el plano político es a su vez producto de la distribución del poder, categoría que juega un papel fundamental en la definición clásica de los regímenes políticos.

¹⁹ *Microsoft Bookshelf.*

II. Distribución del poder

Uno de los principios esenciales de la democracia, estrechamente vinculado con la rendición de cuentas, es la división del poder. Sin una determinada división de poder no podría haber una eficaz rendición de cuentas de los gobernantes. Lo contrario de la división del poder es su concentración en una sola persona o institución, lo cual propicia la impunidad, exactamente lo inverso de la rendición de cuentas. Para entender bien el principio de la división de poder y cómo opera, conviene definir brevemente al poder mismo. Aunque hay muchas definiciones de él, una de alcance general es la siguiente: la capacidad de una persona o instancia para tomar decisiones que afectan a terceros. El poder puede ser legítimo o no, es decir, puede o no gozar de la autorización de aquellos sobre los cuales se tomarán decisiones. Pero lo que importa al definir en un primer momento al poder es que exista esa capacidad, sea por las buenas o las malas.

Evidentemente, hay muchas circunstancias en las que alguien puede tomar una decisión que afecta a un tercero sin que éste dé su consentimiento, o que no esté de acuerdo con la decisión tomada. Cuando un delincuente, pistola en mano, arrebatara sus bienes a un transeúnte, está usando su fuerza armada para tomar una decisión que afecta a su víctima: despojarlo de sus pertenencias. Está recurriendo a un poder armado y lo ejerce sin autorización del transeúnte robado. Cuando un ejército extranjero invade un país y le impone una serie de condiciones, está utilizando el poder militar. Probablemente no haya autorización ni aceptación por parte de la población invadida (al menos la mayoría).

Desde luego, también puede haber un ejercicio del poder legítimo, cuando quien lo ejerce tiene la autorización de quien se ve sometido a él: por ejemplo, cuando un grupo de alumnos voluntariamente contrata a un profesor para aprender un arte u oficio, le concede el poder de definir los ejercicios, las tareas, las lecturas y las lecciones que sus estudiantes deben seguir precisamente para aprender determinado arte o disciplina. El grupo confiere cierto poder al profesor de manera consciente y voluntaria para conseguir una finalidad común. Se trata de un poder legítimo, autorizado (es decir, permitido por quienes

serán sujetos de ese poder). Lo mismo ocurre en el pacto social que precede a la constitución de un Estado con poder coercitivo, para así mantener el orden y la civilidad entre los ciudadanos. Someterse a una autoridad con ciertos fines específicos, puede ser un acto plenamente racional que busca el beneficio de quienes contraen ese acuerdo. Tal y como lo dice Hobbes respecto del pacto político que forma un Estado al cual los ciudadanos voluntariamente se someten:

Hacer o no hacer, observar o no observar los pactos, no implica proceder contra la razón, cuando conduce al beneficio propio... particularmente cuando conduce a un beneficio tal, que sitúe al hombre en condición de despreñar no solamente el ultraje y los reproches, sino también el poder de otros hombres.²⁰

Hay en la autoridad legítima una racionalidad esencial. Sin embargo, todo poder, incluso siendo considerado legítimo, conlleva el riesgo de ser utilizado abusivamente en beneficio de quien lo detenta y en perjuicio de los súbditos o ciudadanos. De ahí la necesidad de establecer ciertos frenos y controles para prevenir o reducir al máximo la posibilidad de tal abuso. Eso nos lleva al tema central de este capítulo: la distribución del poder. El poder puede estar esencialmente distribuido o concentrado. Para que haya poder y pueda ser debidamente ejercido -sea o no legítimo-, ha de existir una desigual distribución del mismo: unos deben poseerlo y otros no. Quien lo tiene lo puede ejercer sobre quienes no lo tienen. Si dos personas ostentan simultáneamente una “cantidad” semejante de poder, ninguno podrá tomar una decisión que afecte al otro. En otras palabras, en tal condición el poder se neutraliza, incluso desaparece. Cada una de estas personas, dotadas del mismo poder, podrán tomar decisiones que afecten sólo a sí mismos, pero no al otro. Eso es justamente lo que ocurre cuando el poder se distribuye de manera exactamente igual entre los miembros de una comunidad u organización: el poder se esfuma. Nadie puede tomar decisiones aplicables para toda la colectividad. Y si alguien lo pretende, no tendrá los medios para ser obedecido. Se trata de una situación de anarquía (etimológicamente, ausencia de poder). En tal caso, dicha organización quedará paralizada, pues nadie puede tomar

²⁰ *Leviatán... op.cit.* p. 119.

decisiones que impliquen un esfuerzo y un rumbo colectivo. La anarquía, desde esa perspectiva, es nociva a la comunidad.

Es necesario, por tanto, que una persona o grupo de personas disponga de poder suficiente para tomar decisiones que sean aplicables a la comunidad en cuestión, y acatadas por sus miembros. De ahí el impulso para crear un Estado, es decir, una entidad que concentre suficiente poder para poner orden y tomar decisiones que sean acatadas por todos. Decía Hobbes al respecto: “Hay dos principios en la naturaleza humana: el deseo y la razón. El primero impulsa a los hombres a tomar para sí lo que otros hombres desean y por ello los pone en mutua contraposición, en tanto que la razón les enseña a huir de una disolución antinatural”.²¹

Pero para que se genere poder que pueda ser ejercido eficazmente, es necesario que haya cierta concentración de ese poder. En otras palabras, es indispensable una distribución desigual del poder; que alguien tenga y que otros no tengan. Sólo así, quien detente ese poder podrá tomar decisiones que se apliquen eficazmente a los miembros de la comunidad u organización de que se trate. El poder que puede ser ejercido de manera más eficaz es el que se concentra totalmente, en una sola persona o institución. Al concentrar todo el poder, puede tomar decisiones rápidamente, sin consultar a nadie más, pues tiene la capacidad de hacerse obedecer. La concentración de poder representa el polo opuesto de la total dispersión del poder (anarquía). Esa situación puede llamarse genéricamente un absolutismo: el poder está concentrado y se ejerce de manera absoluta en una sola persona (un jefe de tribu, un monarca, un dictador o un presidente), o una institución (un consejo de ancianos, un grupo de notables, o un partido político).

El problema con la dictadura es que, si bien es posible tomar decisiones colectivas, incluso de manera rápida y oportuna (lo que no es posible en la anarquía), tales decisiones fácilmente podrían beneficiar a quienes las toman, a contrapelo de los intereses de la comunidad u organización. Como el poder está totalmente concentrado, quien lo ejerce puede decidir cualquier medida que le beneficie a él o sus allegados, aunque afecte el

²¹ *Leviatán... op.cit.* p. 118.

interés de los demás. Se trata, típicamente, de un abuso del poder. Y nadie tendrá los medios para evitarlo, para castigar el abuso correspondiente o para remover al gobernante que de esa forma abusa del poder. Es decir, en tal caso no prevalece la rendición de cuentas, sino la impunidad gubernamental.

El abuso de poder, en este caso, puede implicar el cobro excesivo de tributos a los súbditos o ciudadanos, y utilizar los recursos así recaudados no para el bienestar o desarrollo de la comunidad, sino para lujos y prebendas del gobernante y sus familiares y amigos. O puede aplicar una política de represión hacia sus opositores sin más límite que su propia fuerza. O incluso atropellar directamente bienes y derechos de sus súbditos. También el déspota podría enfrascar a su pueblo en una costosa y cruel guerra. Sólo para agrandar sus posesiones o su prestigio internacional, sin importar los perjuicios que eso causará en la vida y los bienes del pueblo.

Igualmente es posible que, en tales circunstancias, el gobernante autocrático tome decisiones que no sean las adecuadas; es decir, que aun en el caso de que busque hacer un beneficio a su comunidad, se equivoque al intentarlo. Desde luego, todos los gobernantes, en tanto que son seres humanos, pueden equivocarse. Nadie es infalible, ni el mismo Papa. Pero precisamente por ello, cuando alguien detenta un poder absoluto que le permita tomar decisiones sin necesidad de que nadie más otorgue su visto bueno, las probabilidades de error o equivocación crecen. En cambio, si una decisión determinada debe ser estudiada y aprobada por más de una instancia, existen más probabilidades de que se detecten los errores o ineficiencias; pero incluso en el probable caso de equivocación por parte de un autócrata, como el poder está totalmente concentrado será imposible llamarlo a cuentas, pues ejercerá ese mismo poder para preservarse en él y evadir cualquier castigo, responsabilidad o penalización.

Por lo anterior, la única opción para remover o castigar a semejante gobernante sería, como se ha dicho, una revolución, que implica utilizar la fuerza directa para derrocar al gobierno. Esa salida puede ser sumamente costosa social, económica y humanamente. Con todo, en casos de extremo abuso de poder o ineficiencia gubernamental (en una tiranía o despotismo),

las sociedades han preferido el camino de la violencia como vía para deshacerse de los gobernantes abusivos o ineficientes. Eso explica, en términos generales, el estallido de revoluciones políticas y sociales en la historia mundial.

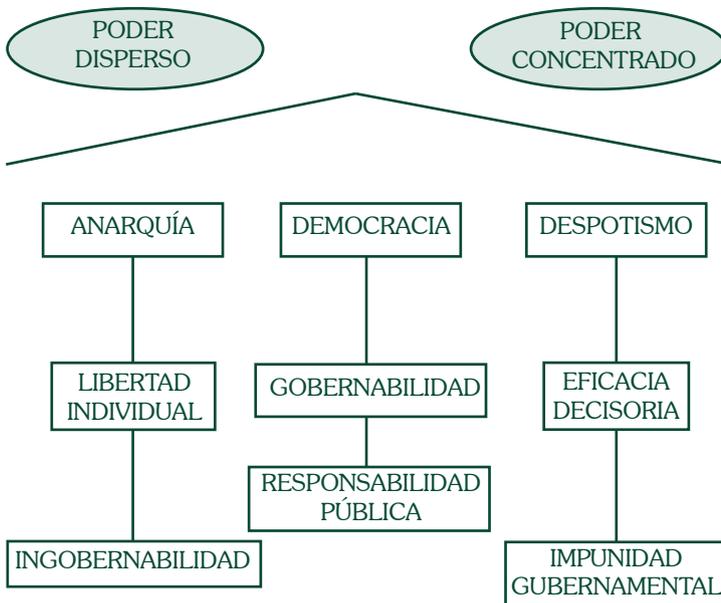
Así pues, si bien en una anarquía no es posible tomar ninguna decisión, en un absolutismo es factible tomarla rápidamente pero con el riesgo de que tal resolución sea ineficaz o abusiva. El problema cuando el poder es absoluto, cuando está totalmente concentrado en una persona o institución, radica en que los gobernantes podrán usar ese poder para evitar ser llamados a cuentas. Si en la anarquía prevalece la parálisis gubernamental (o ingobernabilidad), en el absolutismo prevalece la impunidad gubernamental. Tenemos, pues, dos opciones extremas respecto de la distribución del poder: a) un poder tan equitativamente distribuido que se esfuma (anarquía), por lo cual es imposible tomar decisiones, lo que provoca parálisis e ingobernabilidad; b) un poder totalmente concentrado (absolutismo o dictadura) en donde las probabilidades de que los gobernantes tomen decisiones ineficaces o abusivas son muy elevadas, sin que pueda contenerse su poder, removérseles del cargo o castigárseles.

Evidentemente, ninguna de estas situaciones es la óptima. Si hubiera que elegir, la mayoría de las personas optaría por el absolutismo frente a la anarquía, pues en la primera al menos existe cierto orden social y gobernabilidad, lo que permite mantener un mejor nivel de vida, seguridad frente a otros ciudadanos, y civilidad en el quehacer cotidiano. Entre el abuso de un gobernante (dentro de ciertos límites) y el acoso de todos los ciudadanos, resulta más racional lo primero. Por eso es que históricamente los episodios anárquicos han sido mucho más breves que los despóticos. Con todo, existe la posibilidad de una mejor forma de gobierno consistente en un punto intermedio entre los extremos que suponen la anarquía, de un lado, y el absolutismo, del otro. Tal régimen no es otro que la democracia.

En efecto, desde el punto de vista de la distribución del poder, la democracia puede concebirse como un régimen en el cual hay suficiente poder congregado para mantener el orden y tomar decisiones que sean acatadas por la comunidad, pero en el que dicho poder no está concentrado del todo; por lo cual, quien

detenta el poder sabrá que su uso ineficaz o abusivo puede generarle problemas; puede ser removido de su cargo o ser llevado a los tribunales. Decía otro clásico del pensamiento político liberal, John Stuart Mill: “El principio mismo del gobierno representativo descansa en la presunción de que los que poseen el poder abusarán de él en provecho propio; no porque siempre sea así, sino por ser la tendencia natural de las cosas, tendencia que las instituciones libres (democráticas) tienen por objeto regular”.²² Y agrega: “Quien posee el poder más fuerte está cada vez más propenso a abusar de él”.²³ Por ello, mientras menor poder tenga y sea vigilado por otros, menor será la probabilidad de abusar de él exitosamente.

DIAGRAMA 1 GAMA DE DISTRIBUCIÓN DEL PODER



²² *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gemika, 1991.

²³ *Consideraciones sobre el gobierno representativo... op.cit.* p. 117.

Ésa es la diferencia de un soberano absoluto respecto de un mandatario democrático. Como propone Hamilton:

El presidente de los Estados Unidos podrá ser acusado, procesado y, si fue convicto de traición, cohecho u otros crímenes o delitos, destituido, después de lo cual estaría sujeto a ser procesado y castigado de acuerdo con las disposiciones legales ordinarias. La persona del rey de la Gran Bretaña es sagrada e inviolable; no existe ningún tribunal constitucional ante el que pueda ser emplazado, ni castigo alguno al que se le pueda someter sin suscitar la crisis de una revolución nacional.²⁴

La responsabilidad política y la rendición de cuentas de un presidente democrático es posible, precisamente, porque estará dotado de poder suficiente, pero no absoluto, para gobernar dentro de ciertos límites. El abuso de ese poder pondrá a funcionar otras fuerzas y contrapesos que pueden volverse en su contra. Este complicado proceso, que permite la rendición pacífica de cuentas de los gobernantes, es posible gracias a la famosa división de poderes.

²⁴ *El Federalista... op.cit.* p. 292.

III. División de poderes

La división de los poderes estatales en dos o tres partes esenciales -Ejecutivo, Legislativo y Judicial-, constituye uno de los ejes centrales de la democracia política, pues es a través de esta organización divisoria del poder que es posible gobernar con responsabilidad de los gobernantes. Es decir, conciliar la gobernabilidad con la rendición gubernamental de cuentas. La idea central consiste en dotar al jefe de gobierno de suficiente poder como para tomar decisiones que puedan ser aplicables a la comunidad y obedecidas por ésta, frenando al mismo tiempo la posibilidad de que abuse de ese poder. Así, el titular del poder Ejecutivo -presidente, o primer ministro-, será estrechamente supervisado y vigilado por una asamblea de notables -el poder Legislativo- con ciertas facultades para tomar ellos mismos ciertas decisiones, o modificar las del Ejecutivo. A su vez, un tercer poder -el Judicial- tendrá facultades para supervisar que las decisiones emanadas de los otros dos poderes se mantengan dentro de cierto marco legal previamente adoptado (la Constitución). Decía Hamilton que “no hay libertad si el poder de juzgar no está separado de los poderes Ejecutivo y Legislativo”.²⁵ Concentrar poderes inhibe la rendición de cuentas, pues entonces las figuras del juez y el acusado quedan fusionadas. Y cuando eso ocurre, es fácil entender que prevalecerá la impunidad. Pues, como escribió Hobbes: “Es condición de naturaleza que cuando un hombre es juez, no existe lugar para la acusación. Nadie está obligado a acusarse a sí mismo”.²⁶

Por consiguiente la democracia es un sistema de equilibrios y contrapesos nada sencillo de lograr, pues debe calcularse cuánto poder hay que otorgar a cada una de estas tres piezas. Un cálculo erróneo puede provocar o bien la hegemonía de uno de los poderes -con lo cual se caería nuevamente en una forma de absolutismo virtual- o bien el poder de las tres instituciones se neutralizará mutuamente, provocando un efecto parecido al de la anarquía. Esto se debe a que la democracia supone un punto de equilibrio entre los polos que conforman la amplia gama en la distribución del poder: la anarquía y el absolutismo. Cualquier

²⁵ *El Federalista...op.cit.* p. 331.

²⁶ *Leviatán... op.cit.* p. 115.

desequilibrio hacia uno u otro lado puede provocar la desaparición de la democracia en favor de una situación anárquica o despótica, según sea el lado para el cual se incline el péndulo.

Un Ejecutivo fuerte en exceso, lleva a los linderos del absolutismo. En cambio, un poder Legislativo dotado de más poder que su contraparte ejecutiva, llevará en un plazo relativamente breve a una situación de parálisis de ingobernabilidad. En este último caso un jefe de gobierno contará con tan poco poder que no puede ejercerlo con eficacia. Al respecto, dice Hamilton:

Al definir un buen gobierno, uno de los elementos salientes debe ser la energía por parte del Ejecutivo... Un Ejecutivo débil significa una ejecución débil del gobierno. Una ejecución débil no es sino otra manera de designar una ejecución mala; y un gobierno que ejecuta mal, sea lo que fuere en teoría, en la práctica tiene que resultar un mal gobierno.²⁷

De ahí que el diseño institucional debe organizarse con sumo cuidado para evitar excesos en uno u otro sentido. Todo equilibrio es difícil de sostener, y el democrático no es la excepción. Eso explica también, en buena parte, la relativa fragilidad de las democracias, su dificultad para instaurarse y consolidarse. Es por eso que, históricamente, han prevalecido diversas formas de despotismo. Los experimentos democráticos son más recientes y relativamente escasos. El primer paso para la instauración de un régimen democrático supone el equilibrio de poder entre dos o más fuerzas que, al no conseguir imponerse una sobre la otra, deciden pactar normas equitativas para regular el acceso y ejercicio de poder. No por haber internalizado normas de civilidad política, ética humanística, no por razones de conciencia democrática, sino por una estricta racionalidad y sentido de conveniencia mutua. Así lo percibió Federico Nietzsche:

La justicia y la equidad tienen su origen en los hombres más o menos igualmente poderosos. Allí donde no hay poder claramente reconocido como predominante, y

²⁷ *El Federalista... op.cit. p. 297.*

donde una lucha no conduciría sino a daños recíprocos sin resultados, nace la idea de un acuerdo y de discutir las pretensiones de una y otra parte; el carácter del trueque es el carácter de la justicia... ¿Con qué objeto causarme un daño inútil, sin realizar quizá mi propósito?.²⁸

La necesidad de acotar el poder del jefe de gobierno responde a la misma razón por la cual hay que frenar la ambición de cualquier ciudadano. Pues tal y como dice Maquiavelo: “Los hombres siempre serán malos si la necesidad no les obliga a ser buenos”, principio que, aplicado a los gobernantes se traduce en: “La maldad del príncipe no se corrige con palabras, sino con la fuerza”.²⁹ Esa fuerza no es otra que la que otorga a las otras ramas del Estado cierto poder para contrapesar y supervisar el ejercicio del Ejecutivo. Lo mismo puede decirse respecto de cada uno de esos tres poderes. Cada uno fiscalizará a los otros dos, generándose así un triángulo de vigilancia mutua. De esa forma, cada gobernante, legislador o magistrado sabrá que su comportamiento político es estrechamente vigilado por los otros poderes, que son capaces de destituirlo, por lo cual buscará evitar cualquier abuso del poder que le fue otorgado, no como reflejo de su honestidad o solidaridad, sino por conveniencia propia. Si un gobernante o magistrado desea permanecer en su cargo -que por lo general representará algunas prebendas y privilegios-, más le vale ajustarse a los límites establecidos por el marco legal, y desplegar su poder en beneficio de la colectividad. O al menos, procurará no ser descubierto en algún tipo de transgresión de la ley, lo cual automáticamente reduce los márgenes para actuar impunemente. De esa forma, dice Hamilton: “Su codicia podría convertirse en protección contra su codicia”.³⁰

Cuando dicha dinámica de vigilancia mutua entre los tres poderes del Estado se ejerce de manera equilibrada y adecuada, el resultado es un beneficio para toda la comunidad política, pues su interés no entrará en abierta contradicción con el interés

²⁸ Federico Nietzsche, *Humano, demasiado humano*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2000, p. 78.

²⁹ *El Príncipe*, *Obras Políticas*, La Habana, Instituto Cubano del Libro, 1971, p. 354.

³⁰ *El Federalista... op.cit.* p. 309.

particular de quienes detentan alguno de esos tres poderes. En esto consiste la vieja idea aristotélica de crear un gobierno mixto que combine de manera afortunada el principio de la monarquía, la oligarquía y la democracia. Esta agraciada fórmula fue rescatada y reservada por los teóricos de la democracia moderna. Porque, como dice Maquiavelo: “En una constitución donde coexistan la monarquía (el Ejecutivo), la aristocracia (el Judicial) y la democracia (el Legislativo), cada uno de estos poderes vigila y contrarresta los abusos de los otros”.³¹

A través de esta vigilancia, se puede conciliar, en un grado importante, el interés personal de los gobernantes, ministros y legisladores con el interés de la comunidad. Lo cual no es poca cosa, considerando que los intereses ciudadanos y los respectivos de los gobernantes y ciudadanos son, en lo esencial y en la mayoría de los casos, antagónicos. El arreglo democrático, dice Hamilton, crea entre gobernantes y gobernados “esa comunidad de intereses y esa simpatía de sentimientos que en pocos gobiernos se han materializado; pero sin la cual todos degeneran inevitablemente en tiranía”.³²

Como puede verse, el buen gobierno es resultado no de una elevada moralidad de los políticos y gobernantes -que si bien sería lo deseable, es sumamente improbable-, sino de un arreglo institucional que modifica la relación de costos y beneficios para el comportamiento de esos gobernantes. Cuando el poder está concentrado, su uso abusivo es rentable; cuando el poder está debidamente distribuido, lo más conveniente es evitar el abuso de poder, pues de hacerlo el infractor se hará acreedor a una sanción. Con la división de poderes en el plano político, ocurre como con la competencia y libre mercado en el económico; se logra generar una dinámica según la cual actuar siguiendo los intereses particulares puede traducirse en la protección del interés colectivo. Algo similar a lo estipulado por la famosa “ley de la mano invisible” de la que hablaba Adam Smith en el plano económico. Al haber competencia, decía Smith, quien

³¹ Discursos ... *op.cit.* p.66.

³² El Federalista... *op.cit.* p. 244.

quiera abusar de los consumidores resultará perjudicado por el propio mercado. En cambio, de haber un monopolio económico -equivalente a un despotismo político- se podrá abusar de los consumidores elevando estratosféricamente los precios sin cuidar que suba la calidad del producto. Sin embargo, el libre mercado sin ningún tipo de regulación estatal provocará tal desorden económico que a la larga llevará a la formación de su contrario, es decir, un monopolio. Es lo mismo que sucede cuando el poder está excesivamente disperso, provocando una situación anárquica que propicia el surgimiento de un absolutismo despótico.

Es por eso que el libre mercado debe ser regulado por cierta participación del Estado, fórmula que permite mantener cierto orden en la economía previniendo al mismo tiempo la formación de monopolios. Lo mismo produce una división de poderes en el plano político: suficiente gobernabilidad sin despotismo. El resultado de tal fórmula de equilibrio, tanto en lo político como en lo económico, es que la búsqueda del interés particular de los actores se traduce, en términos generales, en la promoción indirecta del interés colectivo. Desde luego, al hablar de división de poderes nos referimos a la existencia de una verdadera autonomía de cada uno de esos poderes respecto de los otros, y no sólo de un diseño institucional que, aunque esté plasmado en la carta constitucional, no opere en la práctica. De la misma manera, muy poco sirve proclamar la existencia de un libre mercado si en realidad prevalecen grandes monopolios. Es justamente la competencia, entendida como lucha de rivalidades o de intereses contrarios, la que promueve la difícil conciliación entre el interés particular y el interés colectivo, lo mismo en el ámbito político que en el económico.

Pero la dinámica democrática que favorece una eficaz rendición de cuentas, exige la ampliación del principio de división de poderes, no sólo a los tres poderes clásicos del Estado, sino a todo el sistema político y la estructura social. Los diversos sectores políticos y sociales depositarios de un monto de poder, aunque sea pequeño, tratarán de ejercerlo en beneficio propio, contribuyendo a la vigilancia y supervisión de quienes detentan una porción mayor de poder. Al mismo tiempo, serán sujetos de la vigilancia de otros actores rivales o de las propias instituciones

del Estado, con lo cual podrá cumplirse el principio democrático según el cual todos, absolutamente todos, son sujetos de rendición de cuentas sobre su comportamiento social y político. De ahí que el arreglo democrático exija que al simple ciudadano se le otorgue aunque sea de una pequeñísima porción de poder, que podrá ser ejercido en beneficio del interés de su poseedor -el elector- contrapesando así el poder de los gobernantes, ministros, legisladores y líderes políticos en general.

IV. Alternancia y juego electoral

¿Cómo se relaciona la rendición de cuentas con la competencia partidista y los procesos electorales? Las elecciones constituyen un elemento esencial de la democracia política, en la medida en que contribuyen a reducir los márgenes de abuso de poder por parte de los gobernantes y los partidos. Es también la forma mediante la cual los gobernados, que disponen sólo de un poco de poder, pueden contribuir a llamar a cuentas a los gobernantes y legisladores, fomentando la competencia entre diversos partidos políticos, los cuales, precisamente por lo mismo, se vigilan estrechamente entre sí. Los partidos saben que su ascenso o permanencia en el poder depende fundamentalmente de la orientación del voto ciudadano. Con lo cual, el partido en el poder se cuidará en lo posible de no generar motivos de escándalo que sean aprovechados por sus adversarios para desacreditarlos frente al electorado, perdiendo así su preferencia. Los partidos que están en la oposición, por su parte, estarán muy atentos a lo que hace o deja de hacer el partido gobernante para, en el momento de detectar cualquier anomalía, exceso o ineficiencia, denunciarlo ante el público general. De esa forma los responsables podrán ser destituidos, o bien, al celebrarse los comicios los electores podrán castigar al partido gobernante, removiéndolo del poder en beneficio, desde luego, de alguno de los partidos opositores. De ahí el incentivo de éstos últimos en fiscalizar estrechamente al partido gobernante.

De alguna forma, el juego competitivo de partidos se asemeja al monitoreo que el dueño de una empresa intenta realizar sobre su gerente. A éste lo contrata para elevar las utilidades de la empresa, pero como el dueño (el pueblo) no puede ejercer una constante vigilancia sobre su gerente (el presidente o primer ministro), entonces contrata un supervisor (la oposición) que estará pendiente sobre lo que hace aquél. A este supervisor se le contrata específicamente para cuidar que el gerente no incurra en desfalcos a la empresa. Y en caso de descubrirlo en malos manejos, deberá denunciarlo de inmediato ante el dueño de la empresa para que éste tome cartas en el asunto, despida al gerente deshonesto y, si es el caso, incluso lo envíe a la cárcel (es decir, lo llama a cuentas política o legalmente).

Desde que el gerente se entera de que se nombrará a alguien que lo vigile, y que será sujeto de múltiples auditorías periódicas, se cuidará de no incurrir en malos manejos, pues arriesgaría su posición, su sueldo, sus prestaciones y hasta podría terminar en la cárcel. En tales condiciones no conviene tomar dinero de la empresa para abultar su bolsillo personal. Cosa muy distinta sería si el dueño de la empresa le diera un absoluto voto de confianza, dejándolo hacer y deshacer sin necesidad de entregar cuentas y sin nadie que esté tras sus pasos. De ser así, sería sumamente fácil tomar “prestado” algún dinerillo de la empresa sin que nadie lo notara. No pondría en riesgo ni su empleo, ni su reputación, ni mucho menos su libertad. Gozaría este gerente de plena impunidad. Pero habiendo un supervisor vigilando de tiempo completo, que puede sorprenderlo *in fraganti*, las cosas se complican mucho más. Más vale jugar derecho y rendir buenas cuentas.

La fórmula de confrontar a los diferentes actores políticos ayuda a canalizar sus propias ambiciones en beneficio de la comunidad. Como no se puede presumir la honestidad de los gobernantes ni de los partidos políticos, entonces conviene enfrentar su respectiva codicia para lograr que se escudriñen recíprocamente. La tentación de uno para abusar del poder podrá así ser contrarrestada por la ambición del otro para alcanzar ese mismo poder. A eso se refería justamente James Madison, cuando escribió:

La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar la ambición... Esta norma de acción que consiste en suplir, por medio de intereses rivales y opuestos, la ausencia de móviles más altos, se encuentra en todo el sistema de los asuntos humanos, tanto privados como públicos. La vemos especialmente cada vez que en un plano inferior se distribuye el poder, donde el objetivo constante es dividir y organizar las diversas funciones de manera que cada una sirva de freno a la otra, para que el interés particular de cada individuo sea un centinela de los derechos públicos. Estos inventos de la prudencia no son menos necesarios al distribuir los poderes supremos del Estado.³³

³³ *El Federalista... op.cit.* p. 220-21.

Eso es lo que se busca con la división del poder y con la contraposición de las distintas ramificaciones del Estado, cuya rivalidad recíproca se traduce en una estrecha vigilancia mutua. En el caso del sistema de partidos, ése es justamente el papel que juega la oposición para supervisar al partido gobernante. De haber un solo partido político -o de haber sólo uno que pueda ganar los comicios- nadie está en capacidad de llamarlo a cuentas o removerlo del poder por vía pacífica. Ese partido, como todo actor monopólico, sabrá de su impunidad política y puede dedicarse a abusar de su poder, con pobres desempeños gubernamentales y altos niveles de corrupción. Sólo habiendo una verdadera competencia entre dos o más partidos, el que ocupa el gobierno sabrá que su permanencia en él no está garantizada, y que sólo podrá ser refrendada con buenos resultados y una gestión esencialmente transparente y honesta. De lo contrario tendrá que enfrentar el juicio ciudadano en las urnas, y podrá ser removido temporalmente del gobierno hasta no hacer nuevos méritos, o esperar a que el nuevo partido gobernante cometa errores e incurra en irregularidades.

Pero si un partido determinado ha incurrido en una excesiva corrupción podría caer del poder de manera definitiva e incluso desintegrarse. Eso ocurrió con varios partidos únicos de Europa oriental y con el partido dominante de Italia, que fue asociado estrechamente con las mafias de ese país. En otras palabras, la competencia partidista y la libertad y eficacia del sufragio genera una situación en la cual el abuso de poder y la ineficacia gubernamental pueden generar costos políticos de gran magnitud. Y ello estimula indirectamente la búsqueda de un buen desempeño gubernamental y el cuidado de no incurrir en anomalías y corruptelas, ni reservarse privilegios no autorizados por la ley.

La periodicidad misma de los comicios, es decir, su celebración cada determinado tiempo, contribuye también a llamar a cuentas políticas a los partidos en el poder. Equivale a los cortes de caja y balances periódicos que hacen las empresas tanto para revisar la eficiencia de las mismas como para detectar si hubo malos manejos financieros. Si hubiera una elección, por más libre que ésta fuera, sin que se programaran otras futuras elecciones en períodos relativamente cortos, el partido vencedor de la primera

elección en realidad habría ganado para siempre, y no se sentiría obligado a desplegar una buena gestión gubernamental ni a cuidarse las manos. En ese sentido, decía Hamilton que si las elecciones fueran muy lejanas unas de otras:

La remota perspectiva de la censura pública sería un freno demasiado débil para apartar al poder de los excesos a los que lo impulse la fuerza de motivos presentes. ¿Puede imaginarse que una asamblea legislativa... ansiosamente resuelta a conseguir alguna finalidad preferida, que al perseguirla rompe las trabas constitucionales, se detendría en su camino al reflexionar sobre la revisión y censura de su conducta dentro de diez, quince o veinte años?³⁴

Desde luego, que se celebre una nueva elección no significa que tenga que haber un cambio de partidos (es decir, una alternancia), pues podría ser que el partido gobernante, al desplegar un buen desempeño, fuera refrendado en el poder. Lo que importa es que los partidos en general, y los gobernantes en lo personal, sepan que habrá ese “corte de caja” para que estén debidamente motivados a hacer su mejor esfuerzo gubernamental. Con una periodización relativamente corta entre unos comicios y otros, el partido gobernante se verá motivado a gobernar bien y de manera honesta, y los partidos de oposición a vigilar estrechamente a su adversario en busca de alguna posible irregularidad para sustituirlos en el poder.

Es evidente que para que este entramado político funcione de manera adecuada, deben prevalecer condiciones en las cuales los ciudadanos puedan emitir libremente su voto, y que éste se cuente puntualmente. De lo contrario, la distorsión o simulación de las elecciones se traducirá en la impunidad del partido gobernante al anular toda eficacia en este complejo mecanismo de rendición de cuentas. De ahí la importancia de la transparencia electoral, la imparcialidad de las autoridades, la equidad en la competencia, todo lo cual apunta hacia una regla fundamental de la democracia electoral: el partido en el poder tendrá derecho a utilizar los recursos del Estado para ejercer el gobierno, pero no para garantizar ni promover directamente su

³⁴ *El Federalista... op.cit.* p. 217.

triumfo en futuros comicios. Eso es así porque los recursos del Estado son tan formidables que, de no haber esta limitación, sería prácticamente imposible vencer al partido en el gobierno.

Por otra parte, Maquiavelo también refiere, de acuerdo con su pensamiento, el riesgo de la demagogia en la acción política, incluso en las democracias, con fines específicamente electorales. Para lo cual recomienda establecer mecanismos de compensación que puedan servir a los ciudadanos para desenmascarar la simulación y la mentira de los políticos:

Y como pudiera suceder que los pueblos se engañaran respecto de la fama, reputación o acciones de un hombre, estimándole más meritorio que lo sea en realidad, los fundadores de repúblicas bien organizadas han determinado para que tampoco falten a los pueblos consejeros respecto a la elección de los que hayan de desempeñar los cargos más importantes, por el peligro de entregarlos a personas incapaces, que cuando se vea al pueblo inclinado a hacer una mala elección, sea lícito y hasta honroso a cualquier ciudadano dar a conocer en públicos discursos los defectos del candidato, para que, sabiéndolos el pueblo, pueda elegir mejor.³⁵

En otras palabras, las campañas abiertas, la crítica y la acción de los modernos medios de comunicación sirven al propósito de hacer conocer a la ciudadanía los candidatos que se disputan los cargos de elección popular, dándole información o ideas -aunque no todas desinteresadas o de buena fe-, para hacer una elección más racional en función de sus intereses. De ahí la racionalidad de los propios candidatos y partidos de hacer actos meritorios para ganar el voto popular.

Así pues, el sistema electoral y partidista supone un nuevo conjunto de mecanismos de vigilancia mutua entre los distintos partidos, por un lado, y de los ciudadanos hacia cada uno de ellos, por otro. En este caso el poder queda nuevamente distribuido, aunque en distinta proporción, entre el partido gobernante, los partidos opositores y el cuerpo del electorado.

³⁵ Discursos ...op.cit. p. 284.

Cada uno de esos actores busca y promueve su propio interés particular pero, al hacerlo de acuerdo con las reglas propias de la democracia electoral, contribuyen a refrenar el abuso de poder con un evidente beneficio para la comunidad en general. Otros actores e instituciones juegan también un papel de supervisores del poder, incluyendo a cada uno de los partidos políticos, sea que éstos ocupen el gobierno o nutran las filas de la oposición. Esa es justamente la función política de la prensa y los medios de comunicación.

V. El papel político de la prensa

En un régimen democrático de equilibrios y contrapesos del poder, y en el que se busca un sistema eficiente de rendición pública de cuentas, la prensa y los medios de comunicación juegan un papel político de primer orden. Son también instrumentos para supervisar estrechamente la acción de gobernantes y políticos. En caso de detectar anomalías o irregularidades en su desempeño público, lo difunden alertando a la ciudadanía, y a otros actores políticos, con lo cual favorecen que se eche a andar la maquinaria democrática que contribuye a la rendición de cuentas. La prensa puede constituirse así como un vigilante permanente, pagado por la sociedad, para vigilar los pasos de políticos, legisladores, líderes políticos y gobernantes. Incluso quizá, a la libertad de prensa se le han atribuido poderes excesivos en lo que hace a custodiar la libertad y la democracia. A ello se refería el propio Jefferson al exclamar: “Donde la prensa es libre y todo hombre es capaz de leer, todo está salvado”.³⁶

Pero pese a que la prensa no tiene poderes mágicos ni garantizados en su papel de vigilancia, sin duda constituye una pieza fundamental en el andamiaje que hace posible la rendición de cuentas. El director Ejecutivo de la agencia Associated Press, Walter Meras, resumió la relación entre los gobernantes y la prensa en una democracia: “Es asunto de ellos conservar secretos. Nuestro trabajo es descubrirlos”. Y John Delane, el primer director de un diario en proclamar abiertamente la libertad de prensa, afirmaba: “El deber del periodista es buscar la verdad sobre todas las cosas, y presentar a los lectores no aquello que los estadistas desearan que se conociese, sino la verdad, hasta donde sea posible alcanzarla”.³⁷ Alexis de Tocqueville, esmerado estudioso de la democracia norteamericana del siglo XIX, decía sobre la prensa: “Es ella la que con ojo siempre vigilante pone sin cesar al descubierto los secretos resortes de la política, y obliga a los hombres públicos a comparecer alternativamente ante el tribunal de la opinión”.³⁸

³⁶ *Microsoft Bookshelf.*

³⁷ Citado por Raul Sohr, *Historia y poder de la prensa*, México, Ed. Andrés Bello, 1998, pp. 20 y 26.

³⁸ *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 203.

No por casualidad la relación entre la prensa y el poder ha sido históricamente tirante. Es en este sentido de contrapeso que a la prensa se le ha denominado “Cuarto Poder”. En esa dirección, Tocqueville escribió sobre la prensa norteamericana: “En los Estados Unidos, cada periódico individualmente tiene poco poder, pero la prensa periódica es todavía, después del pueblo, la primera de las potencias... Cuando un gran número de órganos de la prensa logra caminar por la misma vía, su influencia a la larga se hace inevitable y la opinión pública, atacada siempre por el mismo lado, acaba por ceder a sus golpes”.³⁹ El caso moderno más paradigmático del poder de la prensa, en su función de coadyuvar a la rendición de cuentas, probablemente sea el del Washington Post al develar una línea de investigación en el caso *Watergate*, que puso a andar la maquinaria institucional democrática, la cual orilló al presidente Richard Nixon a renunciar a su cargo, por abuso de poder.

Es natural pues que los políticos se sientan acosados por los periodistas, que restrinjan sus movimientos y su margen de acción, sobre todo cuando pretenden traspasar en alguna medida los límites de lo permisible legal o éticamente. De ahí la queja que muchos políticos en todas partes del mundo han proferido hacia la prensa. Por eso el propietario del *Times* de Londres, Lord Northcliffe, definió con ironía a la noticia como “Aquello que alguien, en alguna parte, quiere suprimir”.⁴⁰ El cardenal Wolsey, ministro del rey Enrique VIII de Inglaterra, recomendaba: “Debemos destruir la prensa o la prensa nos destruirá a nosotros”.⁴¹

Precisamente por ello los poderosos de todos los tiempos han intentado -muchas veces con éxito- ejercer el control de los medios. Al tener a la prensa bajo control, los gobernantes no solamente evitan los ataques, la vigilancia y la divulgación de sus abusos, sino, por el contrario, pueden difundir sus bases de legitimidad, su imagen, la publicidad de sus proyectos y

³⁹ *La democracia en América...* op.cit. p. 203.

⁴⁰ *En Historia y poder de la prensa...* op.cit. p. 20.

⁴¹ *En Historia y poder de la prensa...* op.cit. p. 22.

supuestos logros. En otras palabras, se trata de subordinar al “Cuarto Poder” y ponerlo a su servicio. La imprenta inventada por Johann Gutenberg fue de inmediato puesta bajo custodia de las monarquías absolutas que se atribuyeron su ejercicio monopólico. Napoleón dictaba, en ese mismo sentido: “La prensa debe estar en manos del gobierno, debe ser un poderoso auxiliar para hacer llegar a todos los rincones del imperio las sanas doctrinas de los buenos principios. Abandonarla a sí misma es dormirse junto a un peligro”. Y agregaba, “Tres diarios adversos son más temibles que mil bayonetas”.⁴² Por eso es que durante su imperio, Napoleón ejercía un control estrecho sobre la prensa. Así por ejemplo, el emperador de los franceses le ordenaba a su Ministro de Policía, el legendario José Fouché:

La mayor parte de los periódicos se administra mal. Tal vez sea difícil remediar eso. De todos modos, me gustaría que te encargues de que nunca hablen sobre los intereses de la nueva dinastía, que ellos tratan como si fuera algo relacionado con un festival... Sólo puedo considerar como una calamidad el que menos de una docena de malhechores, que no tienen ni una onza de talento o genio entre ellos, esté constantemente lanzando acusaciones contra los hombres más respetables del país. Mantén a los periódicos dentro de sus límites; prohíbeles que mencionen a los borbones o a los napoleones.⁴³

La tentación de controlar y subordinar a la prensa y los medios por parte de los gobernantes, parece ser universal. El problema para ellos es que en ciertas condiciones de equilibrio del poder, donde ya no se disfruta de un monopolio político, dicha faena parece imposible de lograr. Si no se cuenta con todos los hilos del poder para ejercer un control férreo, entonces el intento puede ser incluso contraproducente. Por lo cual no quedará a los gobernantes más remedio que aceptar la crítica y la vigilancia de la prensa y, en esa medida, cuidarse más de no incurrir en abusos y corruptelas; justamente lo que se busca en una democracia.

⁴² En *Historia y poder de la prensa... op.cit.* pp. 18 y 23.

⁴³ Carta a José Fouché, 4 de abril de 1807. En *Cartas de Napoleón*, México, Ed. Tomo, 2000, pp. 235-237.

Este fenómeno fue detalladamente estudiado por Alexis de Tocqueville para el caso norteamericano (1853): “Nuestros tribunales detienen el cuerpo, pero el alma se les escapa y se desliza sutilmente entre sus manos”. No es posible detener la libertad de pensamiento. Es posible evitar la circulación de las ideas, pero cualquier apertura permitirá que las fisuras se abran. Basta una pequeña élite de hombres influyentes e ilustres que escapen al control para que se pierda el control pues: “La palabra de un hombre poderoso, que penetra sola en medio de las pasiones de una asamblea muda, tiene mayor poder que los gritos confusos de mil oradores; y por poco que se pueda hablar libremente en un solo lugar público, es como si se hablara públicamente en cada aldea”.⁴⁴

La censura se convierte en un arma de doble filo, pues basta con que haya cierto grado de libertad política en general, para que cualquier intento por detener el libre flujo de las ideas se vuelva contraproducente para el gobierno en turno:

En un país donde rige ostensiblemente el dogma de la soberanía del pueblo, la censura no es solamente un peligro, sino un absurdo inmenso. Cuando se concede a cada uno el derecho de gobernar a la sociedad, es necesario reconocer la capacidad de escoger entre las diferentes opiniones que agitan a sus contemporáneos, y de apreciar los diferentes hechos cuyo conocimiento puede guiarle.⁴⁵

Cuando la prensa logra liberarse del control gubernamental, puede entonces ejercer realmente su papel como vigilante del poder, estableciendo la comunicación entre los ciudadanos al informarles de lo que hacen o dejan de hacer sus representantes políticos. Además de eso, cuando detecta anomalías o irregularidades, da el aviso a la ciudadanía así como a otros actores políticos que podrán utilizar su propio poder para investigar más a fondo lo que la prensa ha detectado y, de ser el caso, llamar a cuentas políticas, administrativas o legales a los infractores. “Un buen periódico es una nación hablándose a sí misma”, decía en este sentido el dramaturgo norteamericano

⁴⁴ *La democracia en América... op.cit.* p. 199.

⁴⁵ *La democracia en América... op.cit.* p. 199.

Arthur Miller.⁴⁶ De hecho, la crítica y la expresión de las diversas opiniones constituyen también un factor fundamental no sólo de la rendición de cuentas, sino también de la estabilidad de un régimen democrático (o no habría libertad de prensa). Evidentemente, en una dictadura la libertad de prensa es veneno puro, pero si hablamos ya de un régimen más descentralizado y equilibrado entonces, a la inversa, el libre flujo de ideas servirá para consolidar el régimen, no obstante ataque -y eventualmente debilite- al gobierno en turno. Esa idea la esbozaba tempranamente Maquiavelo:

Nada contribuye más a la estabilidad y firmeza de una república como organizarla de suerte que las opiniones que agitan los ánimos tengan vías legales de manifestación... porque cuando esas antipatías no tienen medios ordinarios de expresión, se apela a los extraordinarios, arruinando la república.⁴⁷

Por otro lado, aceptando el poder político de los medios, viene el inevitable problema de su posible abuso. Como toda instancia que goza de poder, la prensa también puede abusar de él. Puede afectar injustamente la imagen de hombres públicos, acusándolos de ilícitos que no haya cometido, atacándolos de manera inmisericorde en su prestigio. Es siempre una posibilidad. La calumnia, decía Maquiavelo, es veneno para la vida pública, pues “irrita y no corrige a los ciudadanos, y los calumniados procuran asegurarse, inspirándoles más odio que temor lo que contra ellos se diga”.⁴⁸ Los medios, los periodistas y los comunicadores pueden caer fácilmente en los excesos al cumplir su tarea informativa y fiscalizadora del poder. “La prensa es una boca forzada a estar siempre abierta y a hablar siempre. Por eso, no es de extrañar que diga muchas más cosas de las necesarias, y que a veces divague y se desborde”, pensaba el escritor francés Alfred de Vigny.⁴⁹ Napoleón acusaba en los críticos “un deseo de entretener a los lectores ociosos, más que de edificar al público serio”, pues “mientras más sarcástica es una crítica más divertida la encuentran (los lectores)”.⁵⁰ La necesidad de captar lectores

⁴⁶ Microsoft Bookshelf.

⁴⁷ Discursos... op.cit. p. 74.

⁴⁸ Discursos... op.cit. p. 77.

⁴⁹ Microsoft Bookshelf.

⁵⁰ Carta al Subsecretario de Asuntos Domésticos, *Cartas de Napoleón...* op.cit. p.257.

y elevar el “rating” convive con la función política de la prensa, y en más de una ocasión llega a desvirtuar esta última. Para ilustrar esta tendencia, viene a cuento la anécdota según la cual Wilbur Storey, editor del *Chicago Tribune*, fijó una línea de trabajo durante la Guerra Civil norteamericana (1860-65): “Telegrafien todas las noticias que puedan. Cuando no haya noticias, envíen rumores”.⁵¹ Y Tocqueville afirmaba que “Sólo alterando o desnaturalizando los hechos es como el periodista puede dar a su opinión alguna influencia”.⁵²

También existe la enorme tentación de utilizar la prensa como medio de lucha política entre corrientes, grupos y partidos, aprovechando la libertad de opinión para lanzar calumnias y distorsiones deliberadas de la realidad. Lo que hace que la prensa y sus productores caigan en exceso. Decía Maquiavelo sobre este riesgo: “Las calumnias figuran entre los diferentes medios de que se han valido algunos ciudadanos para adquirir preponderancia. Atacando a los poderosos, que eran obstáculo a sus ambiciones, fomentaban las sospechas calumniadoras del pueblo y confirmábanle la mala opinión que hubiese formado de éstos, para ganarse su amistad y apoyo”.⁵³

Pero generalmente todos estos excesos se han considerado como un mal implícito en la libertad de prensa, como un mal menor frente a la alternativa de la censura. Thomas Jefferson, por ejemplo, escribió al respecto: “Si me dieran a elegir entre un gobierno sin periódicos o a unos periódicos sin gobierno, no dudaría ni un momento en optar por esa última fórmula. (Pues) Nuestra libertad depende de la libertad de prensa. Libertad que no puede ser limitada sin el riesgo de perderla”.⁵⁴ Y volviendo a Toqueville, éste afirmaba sobre el particular:

En materia de prensa, no hay realmente término medio entre la servidumbre y el libertinaje. Para recoger los bienes inestimables que asegura la libertad de prensa,

⁵¹ En *Historia y poder de la prensa...* op.cit. p. 28.

⁵² *La democracia en América...* op.cit. p. 203.

⁵³ *Discursos...* op.cit. p. 77.

⁵⁴ Citado por Marie France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 453.

es preciso saber someterse a los males inevitables que provoca. Querer obtener unos, escapándose de los otros, es entregarse a una de esas ilusiones que acarician de ordinario las naciones enfermas, cuando fatigadas de la lucha y agotadas por el esfuerzo, buscan los medios de hacer coexistir, a la vez, en el mismo suelo, opiniones enemigas y principios contrarios.⁵⁵

Todo esto no significa que deba tolerarse el abuso de los medios. En una democracia éstos, como cualquier otro actor político, deben refrenarse y rendir cuentas sobre su desempeño. Pero ello no se logrará tampoco apelando exclusivamente a su sentido ético, pues en la medida en que abusar de su poder les reporte beneficios, lo harán. Deben pues ponerse límites externos e institucionales al posible abuso de los medios. Uno de ellos es la propia ley, a través de la sanción de la calumnia y la difamación. Si se acusa a una figura pública de haber cometido algún delito o transgresión, deben haber elementos suficientes para que se inicie una investigación profunda. Sin tales elementos el acusador podría ser penalizado por difamación. Por otro lado, la propia opinión pública puede imponer frenos al abuso de los medios, si bien la eficacia de ello no es absoluta. Se trata de cuidar un prestigio. El abuso de acusaciones y adjetivos, el amarillismo en el manejo de la información, un sesgo ideológico exagerado, pueden ser penalizados por los propios consumidores de los medios, empujándolos a buscar a los competidores. A ello se refería el político inglés William Blackstone cuando comentaba a fines del siglo XVIII:

La libertad de prensa es en efecto esencial a la naturaleza de un Estado libre; pero eso implica no imponer la prohibición de aparecer a publicaciones de índole criminal. Sin duda alguna, todo hombre libre tiene el derecho de exhibir en público los sentimientos que le parezca; prohibir eso sería destruir la libertad de prensa; pero si publica algo impropio, engañoso o ilegal, debe aceptar las consecuencias de su propia temeridad.⁵⁶

⁵⁵ *La democracia en América... op.cit.* p. 201.

⁵⁶ Citado por Marie France Toinet, *El sistema político de los Estados Unidos...* *op.cit.* p. 454.

Esas consecuencias pueden ser legales, como se dijo, o de reputación y prestigio como informador. Pero para que la competencia funcione como un contrapeso y freno al abuso de poder, ocurre algo parecido que con la economía y el comercio; debe haber pluralidad en los oferentes, es decir, múltiples medios que compitan entre sí por el auditorio. Eso lo tenía muy claro Tocqueville: “El único medio de neutralizar los efectos de los periódicos es el de multiplicar su número... Se concibe sin dificultad que entre tantos combatientes no se puede establecer ni disciplina ni unidad de acción: así se ve a cada uno enarbolar su propia bandera. No es que todos los periódicos políticos de la Unión (americana) se hayan alineado en pro o en contra de la administración; sino que la atacan o la defienden por cien medios diversos”.

De nuevo aparece la idea de que para controlar un poder hay que distribuirlo en cierta medida. La prensa puede cumplir su objetivo de vigilar al poder político sin abusar ella misma de su gran influencia a través de su relativa fragmentación, de modo que el poder de cada medio en concreto no sea excesivo, y se vea en cambio obligado a competir con sus adversarios. Lo cual lo obligará a mantenerse dentro de ciertos límites y reducir sus excesos, o de lo contrario enfrentará algunas consecuencias negativas. Ésa es la forma en que la prensa, un poder fuera del Estado, se incorpora dentro de la maquinaria para vigilar al poder público, pero no logra abstraerse del todo a ser, ella misma, sujeto de vigilancia y de rendición de cuentas.

VI. La elitización de la política

En el complejo sistema de partidos y electoral de las democracias, la participación de los electores es fundamental. Aunque el voto del que dispone cada elector en lo individual represente un fragmento pequeñísimo de poder, al ejercerlo de acuerdo a lo que considere sus intereses individuales, de gremio, de clase social o de etnia, según sea el caso, contribuye a poner en marcha una maquinaria que podrá premiar o castigar el desempeño y la honestidad -o falta de ella- de cada uno de los partidos contendientes en la justa electoral.

Es cierto que la participación del ciudadano en los procesos electorales que se celebran de vez en cuando, puede considerarse como muy reducida, casi insignificante, en relación con lo que está en juego: el poder gubernamental. En efecto, el grado de participación política que puede observarse en los sistemas democráticos, incluso en los más desarrollados, es sumamente limitado, mucho más de lo que normalmente se cree. Y antes de continuar con esta idea, es el momento de definir la política como actividad humana. Tomemos la definición de participación que hace el sociólogo alemán Max Weber. La participación política es “La aspiración a participar en el poder o a influir en su distribución entre los distintos Estados, o dentro de un mismo Estado, entre los distintos grupos de hombres que lo componen... Quien hace política aspira al poder (en alguna medida)”.⁵⁷

Suele pensarse, pues, que la vigilancia sobre el gobierno y su rendición de cuentas exige una elevada y permanente movilización de la ciudadanía, que para ello tendría que mostrar un alto nivel de interés e información política. En realidad, esto no es así. En las democracias los ciudadanos se muestran por lo general sumamente desinteresados y desinformados sobre el acontecer político cotidiano. Su grado de politización no es muy superior al que prevalece en los regímenes autoritarios o políticamente tradicionales. Hay razones que explican esa reducida participación ciudadana en el quehacer político frente a lo que comúnmente se supone o se espera. La primera

⁵⁷ *El político y el científico*, México, Editorial Patria, 1991, p. 84.

explicación radica en que la política suele atraer a muy pocos ciudadanos. La política es, por definición, una cuestión de élites, al menos si la consideramos como una actividad de tiempo completo.

La vieja idea aristotélica del “zoon politicon” -el “animal político”- corresponde más a un mito que a una realidad. Al menos como tradicionalmente esa imagen se ha entendido, en el sentido de que el ser humano tiende por naturaleza a ejercer una intensa actividad política. No es así. Pero Aristóteles se refiere más bien a la idea de que el hombre es social, tiende a vivir en comunidad, gregariamente. El carácter gregario del hombre implica que “si el individuo no puede bastarse a sí mismo, deberá estar con el todo político en la misma relación que las otras partes lo están con su respectivo todo”. Quien pueda escapar a esta necesidad de convivencia gregaria “o es una bestia o es un dios”.⁵⁸

Pero vivir gregariamente no es lo mismo que desplegar una intensa actividad política o mostrar un profundo interés por ella. El individuo puede o no participar activamente en la toma de decisiones que afecten a la colectividad de la que forma parte. O bien puede hacerlo pero en una medida reducida y en forma indirecta, y eso dependiendo del tipo de régimen político en que viva (en múltiples regímenes no se acepta ninguna participación ciudadana, como no sea dirigida desde arriba por el Estado). Y ello no tiene que ver con la naturaleza humana, sino con diseños institucionales, movimientos sociales y trayectorias históricas. En todo caso, en las organizaciones complejas -y por cierto que no sólo en ellas- existe una tendencia a limitar la participación política a muy reducidos grupos y pocos individuos. Los diversos teóricos de las élites (entre los que destacan Gaetano Mosca, Vilfredo Pareto, Robert Michels y Max Weber), estudiaron con profundidad esta tendencia hacia la concentración en pocas manos de los recursos necesarios para gobernar, y su utilización para preservar el poder. Si acaso, una élite política podría ser sustituida o vigilada por otra élite, pero difícilmente por la comunidad en general.

De hecho, hay algunos individuos mejor dispuestos que otros para el ejercicio del liderazgo político, y más motivados que otros para buscar el poder y sus beneficios concomitantes.

⁵⁸ *Política*, México, Porrúa, 1989, p. 159.

Hay aptitudes adecuadas para la política que no están equitativamente distribuidas entre los seres humanos: carisma personal, capacidad retórica, intuición política, don de gentes, facultades de negociación, poder de persuasión, etcétera. Por otro lado, el poder tiene un precio que no todos estarían dispuestos a pagar: tiempo, energía, esfuerzo, y la disposición a recurrir a cualquier medio necesario para alcanzar el poder por encima de escrúpulos morales. La moral humanista no parece ser la mejor consejera para esta actividad, salvo en condiciones excepcionales. Los riesgos que en ciertas circunstancias deben asumirse pueden llegar también a ser muy elevados. Por ello, Maquiavelo recomendaba a quien deseara llevar una vida honesta y religiosa alejarse del poder, pues la lucha política exigía medios frecuentemente contrarios a la ética y el humanismo cristiano:

Son estos medios crudelísimos, no sólo anticristianos, sino inhumanos; todos deben evitarlos prefiriendo la vida de ciudadano a ser rey a costa de tanta destrucción de hombres. Quien no quiera seguir este buen camino y desee conservar la dominación, necesita ejecutar dichas maldades.⁵⁹

Todo lo anterior sugiere la existencia de algo así como una “selección natural” del liderazgo político, en el que sólo unos cuantos tienen las aptitudes y la disposición emocional necesarias para gobernar, y asumir los riesgos y costos que ello implica. De modo que la mayor parte de los ciudadanos, aun en los regímenes democráticos, opta por la autoexclusión para ser dirigentes políticos o gobernantes. Incluso, se calcula que alrededor del 1% de ciudadanos conforma en esos países el reducido grupo de activistas políticos, entre los que suelen surgir los dirigentes partidistas y gobernantes.⁶⁰

Las características de las organizaciones sociales, sobre todo complejas y amplias, la necesidad de concentrar en pocas manos las funciones decisorias para imprimirles eficacia, la dificultad para allegarse la información relevante y oportuna, hacen otro tanto para excluir a la mayoría ciudadana del centro de las decisiones políticas. Todo esto facilita que la balanza de la

⁵⁹ *Discursos... op.cit.* p. 102.

⁶⁰ Cfr. Austin Ranney, *The Governing of Men*, Hinsdale, Illinois, Dryden Press, 1975, pp. 174-175.

participación tienda a desequilibrarse a uno de sus platillos: la baja participación y atención, que facilita el abuso de poder por parte de sus detentadores. El único antídoto para equilibrar la balanza, previniendo el abuso de poder es, evidentemente, cierto incremento de la participación ciudadana, al grado en que los gobernantes no puedan hacer lo que les plazca sin pagar un precio por ello.

Pero el ciudadano medio, no dedicado a la política ni interesado mayormente en ejercer directamente el poder, suele encontrar pocos estímulos y grandes dificultades para desplegar esa participación. Los costos de ello pueden percibirse como superiores a los beneficios esperados de la actividad política, al contrario de lo que ocurre con los políticos profesionales, que esperan -y frecuentemente reciben- altos dividendos políticos y económicos de su participación. Dice Weber:

Políticos ocasionales lo somos todos nosotros cuando depositamos nuestro voto, aplaudimos o protestamos en una reunión política, hacemos un discurso político o realizamos cualquier otra manifestación de voluntad de género análogo, y para muchos hombres la relación con la política se reduce a esto.⁶¹

De ahí que se genere un círculo vicioso favorable al despotismo y contrario al interés del ciudadano medio. Se puede decir, en resumen, que la actividad política genera una fuerte tendencia hacia la concentración del poder que favorece el descuido de los intereses colectivos por parte de los gobernantes en turno, que les permite evadir su responsabilidad política y cobijarse en la impunidad. En tales condiciones, obviamente, no funcionan los mecanismos de rendición de cuentas.

Una de las ventajas operativas de la democracia política consiste en que diseña un ordenamiento institucional de forma tal que logra reducir significativamente el nivel necesario de la participación ciudadana para prevenir, de manera sustancial, el abuso de poder y la arbitrariedad por parte de quienes ejercen el poder. Esto es, gracias a la democracia política es posible mantener un nivel aceptable de responsabilidad política mediante un grado relativamente bajo de participación ciudadana. Como se ha dicho, el cálculo racional de costo-beneficio tiene un

⁶¹ *El político y el científico... op.cit.* p. 93.

papel fundamental -aunque no exclusivo- en la explicación de la conducta política de grupos e individuos, estén o no en el poder. La tendencia hacia la relativa despolitización ciudadana que aparece en distintos estudios empíricos, incluso en los países democráticos, se debe fundamentalmente a que la relación de costo-beneficio es distinta entre los políticos profesionales y la gran masa ciudadana. Si bien es cierto que en los regímenes democráticos prevalece un nivel mayoritario de participación electoral, ésta representa una de las expresiones menos costosas para el ciudadano si se decide a participar (pues asistir a las urnas no exige demasiado tiempo, y los comicios se celebran sólo de vez en vez). Aun así, se sabe que mientras más se incrementa el esfuerzo para votar (lejanía de las urnas, día lluvioso) y se reducen los estímulos (candidatos poco atractivos, partidos poco diferenciados, temas alejados del interés ciudadano), la participación puede caer dramáticamente.

El ciudadano medio probablemente espere beneficiarse de manera reducida e indirecta de su acción cívica, sobre todo en sociedades amplias y complejas. En contraste, el político profesional espera -y suele conseguir- enormes beneficios personales de su actividad política, tanto económicamente (es un *modus vivendi*) como en influencia, poder y prestigio. Es pertinente la diferencia que hacía Weber entre quien vive *para* la política y quien vive *de* la política. El primero es generalmente alguien ya adinerado que puede dedicarse de tiempo completo a la actividad política, sea por gusto, pasión o convicción, y su retribución personal (y estímulo) es contar con poder, autoridad y fama. Quien vive *de* la política busca, además, extraer de esta actividad (como sucede con cualquier otra profesión) los recursos necesarios para vivir decorosamente.

Quien vive *para* la política hace de ello su vida en un sentido íntimo; o goza simplemente con el ejercicio del poder que posee, o alimenta su equilibrio y su tranquilidad con la conciencia de haberle dado un *sentido* a su vida, poniéndola al servicio de algo... La diferencia entre el vivir para la política y el vivir de ella se sitúa, pues, en un nivel mucho más grosero, en el nivel económico. Vive *de* la política como profesión quien trata de hacer de ella una fuente duradera de ingresos.⁶²

⁶² El político y el científico... *op.cit.* pp. 95-96.

En ambos casos hay estímulos poderosos y retribuciones importantes de la actividad política, y existe también la posibilidad real de dedicarle tiempo completo. Pero quien no tiene los recursos, la pasión o la preparación para hacer de la política su principal actividad, no podrá dedicarle, aunque quisiera, mucho tiempo ni esfuerzo. No podría pedírsele al ciudadano común que destine buena parte de su atención y su tiempo a una actividad que personalmente le retribuirá muy poca ganancia. Y aun su tiempo libre lo dedicará principalmente a otras actividades de recreo o aficiones que, salvo en contados casos, tendrán algo que ver con la política. Desde luego, que un ciudadano pueda -y quiera- dedicarse profesionalmente (o esencialmente) a la política depende de varios factores, como son la estructura política vigente, el nivel socio-económico del ciudadano en cuestión, su orientación profesional, la coyuntura político-social por la que atraviesa su país, etcétera. Pero en términos generales el ciudadano común, incluso en los países democráticos, tenderá a dedicar más tiempo y esfuerzo a una actividad que le rinda beneficios más sustanciales y directos, y no a la política, ya que ésta ofrece para quien no se dedica profesionalmente a ella beneficios pingües, indirectos y difusos. En el Cuadro 1 puede apreciarse el nivel de importancia concedida por ciudadanos de diversos países a distintas actividades alternativas a la política:

CUADRO 1
IMPORTANCIA QUE SE CONCEDE A DIVERSAS ACTIVIDADES
(PORCENTAJE) *

PAÍS	FAMILIA	TRABAJO	AMIGOS	RELIGIÓN	POLÍTICA	
DINAMARCA		88	51	52	8	8
ESPAÑA		83	65	45	23	6
EEUU		92	62	53	53	16
CANADÁ		91	60	51	31	15
JAPÓN		78	40	34	6	14
NORUEGA		88	73	68	15	10
CHILE		85	75	19	51	14
INDIA		77	86	30	49	13
SUDCOREA		93	69	52	26	31
MÉXICO		85	67	25	34	12
POLONIA		91	70	23	53	13
CHECOSLOVAQUIA		86	56	27	11	9
NIGERIA		94	94	53	85	20

FUENTE: Encuesta Mundial de valores. 1990.

* Estos porcentajes no suman cien, pues cada uno de ellos refleja la respuesta a una pregunta en la que se da a elegir para cada actividad las opciones: "muy importante", "algo importante", "poco importante" y "nada importante". Los porcentajes incluidos en el cuadro para cada actividad y cada país reflejan sólo a quienes eligieron la opción "muy importante".

Como regla general, la política es vista como menos importante que otras actividades más vinculadas con la vida personal y cotidiana de los ciudadanos (salvo en Sudcorea y Japón, en donde la religión aparece como menos importante que la política). La diferencia entre la importancia concedida a la política frente a las demás opciones es evidente. Estos datos -coincidentes con los de muchos otros estudios especializados- reflejan que la elevada politización del ciudadano común es un mito, incluso en las democracias avanzadas. En cambio, los ciudadanos dan mucho mayor importancia a sus actividades personales y familiares. En otras palabras, la política es una actividad que atrae a unas reducidas élites que la protagonizan, entregando la mayor parte de su tiempo a cambio de buenos dividendos políticos y económicos.

El resto de la ciudadanía se dedica fundamentalmente a sus tareas y actividades cotidianas (que en su mayoría nada tienen que ver con la acción política), echando sólo de vez en cuando un vistazo a la vida pública, todo lo cual se traduce en una baja politización ciudadana. Sólo cuando los intereses más inmediatos de los ciudadanos son afectados, y éstos perciben que a través de la movilización política pueden salvaguardarse, sobrevendrá esta última, pero más con un carácter concreto y temporal que difuso y permanente. Ello, sin embargo, no es un obstáculo para que funcione la rendición de cuentas en una democracia eficaz, como se verá, pese a que prevalezca una fuerte despolitización ciudadana. La pregunta clave es ¿cómo puede haber rendición de cuentas en un ambiente de despolitización generalizada? Si las élites políticas, las que deberían rendir cuentas, se dedican de tiempo completo a la política, y los ciudadanos, los que piden cuentas, no lo hacen, ¿cómo pueden éstos llamar a cuentas a aquéllos? Ése es uno de los secretos de la democracia moderna.

VII. Sistema de vigilancia mutua

Hemos insistido en que un régimen democrático, con su característico diseño institucional, permite vigilar la acción de los gobernantes y llamarlos a cuentas. Es un andamiaje político que, contrariamente a lo que se cree, no exige la participación intensa y constante de los ciudadanos, sino la de unos pocos que están ubicados en ciertas instituciones políticas. Son las propias élites políticas, enfrentadas por la competencia por el poder y divididas por convicciones ideológicas y programáticas diferentes, las que en lo fundamental ejercen vigilancia sobre sí mismas. Desde luego, esas élites no actúan en el vacío, sino que se encuentran incrustadas en diferentes organismos e instituciones políticas; conforman los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, forman partidos políticos, constituyen organizaciones cívicas, dirigen colegios profesionales, cámaras y sindicatos con intereses propios, y nutren las secciones políticas de los diferentes medios de comunicación. Todos los que conforman tales élites ejercen alguna actividad política, parte de la cual consiste en enterarse, evaluar y vigilar lo que hacen otras élites en otras instituciones, sean éstas afines o rivales. Los altos funcionarios del gobierno entran en contacto con las actividades de los otros poderes para coordinar su propia acción; los legisladores revisan lo que hace el poder Ejecutivo, aprueban y regulan su presupuesto, analizan, aprueban o modifican las iniciativas que les llegan del Ejecutivo, al tiempo que éste hace lo propio con las iniciativas que el Legislativo le envía.

Las Cámaras del Congreso (en parlamentos bicamerales) se contrapesan entre sí, pues lo que los diputados aprueben no necesariamente tendrá el visto bueno de los senadores, y viceversa. Los partidos políticos, dentro del Congreso, contraponen sus respectivos programas, si bien tienen también que colaborar para sacar adelante las legislaciones que requiere el país para su mejor marcha. Pero en este proceso hay una constante interacción que también supone una permanente vigilancia entre los propios partidos. En efecto, en la mayoría de las democracias con un Congreso bicameral, la Cámara Alta, generalmente compuesta por un número menor de legisladores que la Cámara Baja, se concibe como contrapeso y freno a cualquier posible exceso de esta última. De tal forma que cada una de las Cámaras legislativas funge como contrapeso al Poder

Ejecutivo, pero también ejercerán un equilibrio mutuo en el proceso de legislación. James Madison decía sobre el senado norteamericano: “Es el obstáculo que significará contra los actos legislativos inconvenientes. Ninguna ley ni resolución podrá ser aprobada en lo sucesivo sin el voto favorable de la mayoría del pueblo, primero, y de la mayoría de los Estados, después”. Y agrega:

El pueblo jamás traiciona sus propios intereses voluntariamente, pero éstos pueden ser traicionados por sus representantes; y el peligro será mayor evidentemente cuando la plenitud de la función legislativa se deposite en manos de un solo cuerpo, que cuando se requiera para todo acto público el acuerdo de cuerpos distintos y diferentes... La historia no nos informa de ninguna república que haya logrado persistir careciendo de senado.⁶³

El poder Judicial, por su parte, conoce las controversias que surgen entre los otros dos poderes y ejerce un arbitraje de última instancia. Al hacerlo vigila que los procesos políticos y legislativos se mantengan dentro del marco legal y constitucional. Ejerce una supervisión de suma importancia para que los actores políticos no transgredan las reglas básicas del ejercicio del poder. Un poder judicial autónomo, decía Hamilton: “En una monarquía, crea una excelente barrera contra el despotismo del príncipe; y en una república no es menos eficaz contra las usurpaciones y opresiones de la entidad representativa... es el mejor instrumento que puede discurrir un gobierno para asegurarse la administración serena, recta e imparcial de las leyes”.⁶⁴ A su vez, el poder Judicial no puede quedar exento de someterse, él mismo, a la normatividad y la institucionalidad política vigente. Los jueces y magistrados son también sujetos de responsabilidad política o jurídica, según el caso, si se encontrara que han transgredido el orden normativo. En el modelo norteamericano de vigilancia mutua, explica el propio Hamilton: “Todos los jueces nombrados por los Estados Unidos conservarán sus puestos mientras observen buena conducta”.⁶⁵ La prensa, a su

⁶³ *El Federalista... op.cit.* pp. 263 y 268.

⁶⁴ *El Federalista... op.cit.* p. 330.

⁶⁵ *El Federalista... op.cit.* p. 330.

vez, ejerce una constante vigilancia sobre todos estos actores políticos, escudriñando lo que hacen y dejan de hacer, lo que dicen y qué tanto corresponde con la realidad. Pero, como hemos visto, la prensa también tiene algunos controles legales y sociales para no abusar de su poder informativo. Y en caso de hacerlo, incurrirá en algún costo en términos legales, de prestigio o de auditorio.

Pero en todo esto, ¿cuál es el papel del ciudadano? ¿El de simple testigo? No en estricto sentido, pero tampoco participa de manera tan intensa y constante como suele sugerir cierta literatura con fuertes componentes de romanticismo e idealismo político. El ciudadano común dedica, si acaso, una pequeña porción de su tiempo a la política. Como se dijo, no deriva de ésta ningún salario ni mejores posibilidades de ascender profesionalmente (a menos que sea o espere ser un político profesional). Por lo cual mira de reojo lo que acontece en la vida pública. Ciertamente es que su interés general, aunque un tanto difuso, está en juego (políticas públicas, alza o disminución de impuestos, políticas urbanas y de educación, leyes laborales, etcétera), pero como no puede decidir directamente sobre estos asuntos, no vale la pena quitar tiempo a aquella actividad que le brinda su sustento para dedicarlo a una actividad en que prácticamente no podrá influir. Si acaso, parte de su tiempo libre, su tiempo de ocio, lo destinará a enterarse cómo van las cosas en el mundo de la política o, más probablemente, en el quehacer gubernamental.

Que las cosas sean así incluso en los países democráticos más desarrollados, tampoco significa que el individuo en particular, o la ciudadanía en general, no tenga alguna participación importante en el sistema de vigilancia mutua, propio de la democracia. Se ha dicho ya que a la hora de elegir a los representantes populares, el contrapeso que el electorado ejerce no puede ser pasado por alto por los partidos y candidatos que aspiran a ocupar los cargos de representación política. He ahí un fuerte contrapeso a los abusos o negligencias en el ejercicio del poder. También hay una participación menos palpable pero más permanente, que es la aceptación, la popularidad y la legitimidad de los poderes constituidos y de las políticas públicas en particular. Sin esa legitimidad, no podría sustentarse por mucho tiempo un determinado régimen político. Y en cuanto a

decisiones concretas de los gobernantes, mientras menos gocen de la aceptación ciudadana, habrá un costo que pagar (y que debe considerarse por los partidos). En el extremo, una decisión totalmente impopular podrá venirse abajo.

Pero todo eso es posible porque en la democracia opera una especie de mecanismo de “patrullaje”, a partir del cual las élites políticas que se vigilan mutuamente, cuando detectan alguna posible anomalía, “enteran” a la ciudadanía -a través de los medios de comunicación- para que ésta ejerza una presión pasiva que, sin embargo, puede ser eficaz para tomar las medidas procedentes. O bien, en caso de algo más grave, una parte importante de la ciudadanía -aunque minoritaria- podrá ejercer una presión más activa a través de demostraciones, marchas y plantones, que podría contribuir decisivamente a que los presuntos responsables del ilícito rindan cuentas legales o políticas, según sea el caso. Este tipo de “patrullaje” permite que los ciudadanos puedan dedicarse enteramente a sus actividades profesionales, privadas y familiares, dejando a otros actores e instituciones la vigilancia sobre el poder. Es como si la sociedad “contratara” vigilantes y veladores a quienes paga un salario para así poder dedicarse a sus propios asuntos, en la seguridad de que si algo anormal ocurre, los vigilantes lo enterarán para, entonces sí, concentrar cierta atención y tiempo a resolver el problema y cuidar de sus intereses. En una democracia, las propias élites políticas, los líderes, los partidos políticos y muchos funcionarios gubernamentales ejercen ese papel de “veladores”, al igual que los medios de comunicación, algunos grupos de interés y otras organizaciones cívicas no gubernamentales.

Es de esta forma que el ciudadano medio puede “retirarse” en cierta medida de la arena política, para retornar a la esfera de lo privado. Los costos de participar, que pese al ambiente democrático siguen existiendo para el ciudadano común, y la menor urgencia de su intensa presencia para salvaguardar sus intereses, establecen una nueva relación de costo-beneficio en la que lo racional para cada individuo es dedicarse en menor grado a la política. Esta tendencia a la no participación en países modernos y democráticos ha sido detectada hace tiempo, e incluso defendida como otro derecho más del ciudadano libre en una democracia, en virtud de los costos y “pérdidas netas” que la participación le puede reportar en ciertas condiciones.

En todo caso, el abstencionista confía en que mucha gente se sentirá suficientemente motivada para participar al nivel que exige la conservación de la democracia.

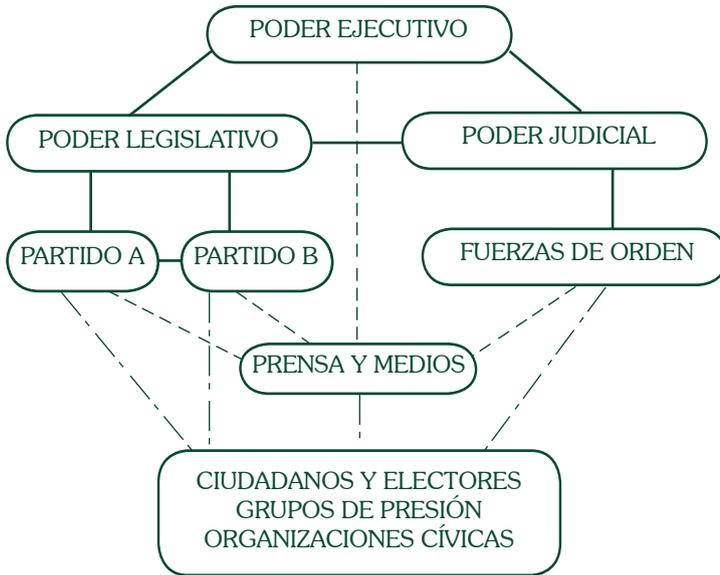
Sólo cuando el ciudadano ve alterada su situación, de modo que sus intereses básicos son amenazados de alguna forma, intensificará con toda seguridad su presencia en la arena política. Evidentemente un régimen democrático no puede prescindir de toda participación ciudadana, según se había señalado, por lo que ésta no desaparece completamente una vez que la democracia ha quedado instituida y más o menos consolidada. En otras palabras, la democracia mantiene una reserva de participación suficiente para no morir de “inanición” política, y evitar el malogro de sus propósitos básicos (lo que la haría caer nuevamente en una forma de despotismo).

Sin embargo, y paradójicamente, una democracia eficaz no exige el mismo nivel de participación que se requiere para su instauración. Los mecanismos que la caracterizan se encargan, de alguna forma, de hacer el trabajo por la ciudadanía, pidiendo de ella tan sólo su activa intervención en situaciones “urgentes”. Mientras tanto basta con que provea de manera latente un impulso básico al régimen democrático, el cual no le exige demasiado tiempo o esfuerzo. De esa manera, la ciudadanía en general es también incorporada en el complejo sistema de “vigilancia mutua” propio de un régimen democrático, sistema que favorece la rendición de cuentas de todos sus miembros hacia todos los demás.

Una pregunta frecuente al hablar de la rendición de cuentas es, ¿y quién vigila al vigilante? En una concepción lineal en donde una persona se ubica detrás de otra para vigilarla, la interrogante es pertinente, pues siempre habrá necesidad de ubicar a otra persona atrás para vigilar al último en la fila. Lo que nos lleva a una situación absurda, porque caemos en una serie infinita, imposible de cubrir. Pero en un modelo circular es posible cubrir la necesidad de que cada miembro siempre sea vigilado por alguien más. A través de una formación circular, la serie deja de ser infinita. Póngase, por ejemplo, a un grupo formado por diez personas en círculo, de modo que cada uno de ellos vigile al que está adelante, pero será vigilado por el que está detrás. De esa forma, nadie queda sin vigilar, y nadie queda sin ser vigilado.

Y así es respondida la pregunta de ¿quién vigila al vigilante? La respuesta es: otro vigilante que a su vez es vigilado. De acuerdo con el modelo circular, el “sistema de vigilancia mutua” en el que nadie queda sin ser supervisado -y, por tanto, sin exoneración de rendir cuentas-, adquiere más o menos el siguiente diseño orgánico (Diagrama 2):

DIAGRAMA 2
SISTEMA CIRCULAR DE VIGILANCIA MUTUA



A partir de este complejo “sistema de vigilancia mutua”, todos los actores políticos se supervisan recíprocamente al ejercer la defensa y promoción de sus respectivos intereses. Pero la pluralidad, la relativa desconcentración del poder y la competencia en que se pone a todas estas instituciones y organismos se traduce en su mutuo freno, de modo que el resultado total es que se puede preservar en medida no despreciable (aunque no absoluta) el interés colectivo. Este diseño institucional propio de la democracia es el que hace posible que la suma e interacción de intereses particulares y generalmente contrapuestos permita la promoción (y el freno) de esos intereses, de modo que cada actor se sienta protegido de los demás, y que los intereses de las mayorías no queden totalmente

en el olvido respecto de los beneficios de las élites políticas. No hay en este modelo, según se ha insistido, motivaciones altruistas o sentimientos de alta moralidad o solidaridad humana. Lo que hay es un canal institucional para que la búsqueda desaforada de los intereses y ambiciones egoístas y particulares de los miembros de la sociedad no lleven ni a un brutal despotismo ni a un descontrolado anarquismo, situaciones extremas en las cuales el interés mayoritario de la colectividad quedaría sumamente vulnerado. La democracia permitirá un cierto equilibrio entre los intereses de cada actor político, cada organismo social y cada ciudadano respecto de los intereses de los demás, y en el que el interés colectivo no quedará totalmente abandonado a su suerte.