



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

[director@revistabuengobierno.org](mailto:director@revistabuengobierno.org)

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Velasco Sánchez, Ernesto

Ideas sobre el Estado y sus implicaciones para la rendición de cuentas

Buen Gobierno, núm. 11, julio-diciembre, 2011, pp. 48-69

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660530005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Ideas sobre el Estado

y sus implicaciones para la rendición de cuentas

Por Ernesto Velasco Sánchez

## RESUMEN

La fragmentación de los sistemas de rendición de cuentas, resultado de la acumulación de mecanismos para resolver problemas distintos a lo largo de los años, implica una suma gradual de diferentes lógicas y criterios de valoración de la actuación gubernamental. Esto ha generado redes de rendición de cuentas que se traslapan entre sí y que generan en los funcionarios públicos una sensación de constante “jaloneo” entre diferentes demandas de información y justificaciones. El artículo identifica como una de las fuentes de estas tensiones el hecho de que cada uno de los mecanismos responde a una idea de Estado particular que deriva en exigencias particulares de *accountability*. Se describen cuatro ideas de Estado y sus mecanismos de rendición de cuentas a los que se asocian: la visión absolutista, la popular, el Estado como persona moral y la idea del Estado como gobierno. Cada una de ellas implica entender la rendición de cuentas de manera particular, pero que conviven en los sistemas vigentes.

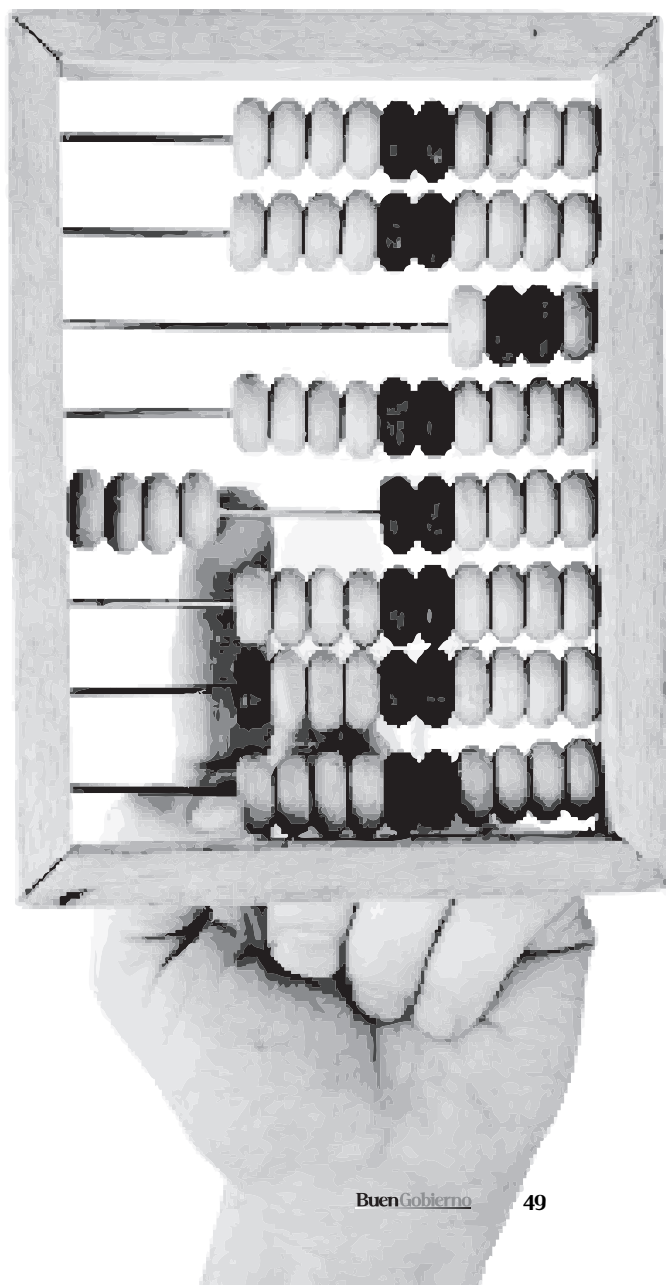
**Palabras clave:** rendición de cuentas, Estado, government, networks, ciudadanos.

*The fragmentation of the systems of accountability resulting from the accumulation of mechanisms to solve different problems over the years, involves a gradual sum of different logics and criteria for evaluation of governmental action. This has generated networks of accountability that overlap each other and generate public officials a feeling of constant “pulling apart” between different demands for information and of justifications. The article identifies as one of the sources of these tensions the fact that to each of the mechanisms responds to an idea of particular State that result in particular demands of accountability. A description of four ideas of State and the mechanisms of accountability to which they are associated is presented: the absolutist view, the popular, the State as a moral person and the idea of the State Government. Each one of them involves different understandings accountability that are present in existing accountability regimes.*

**Keywords:** accountability, state, government, networks, citizens.

## INTRODUCCIÓN

Varios autores han señalado que los diferentes mecanismos de rendición de cuentas que existen en México no han generado un sistema consistente y completo, sino que se trata de mecanismos fragmentados, con débiles conexiones entre sí y en muchos casos hasta contradictorios (ver López-Ayllón y Merino, 2009 y Cantú Fuentes y Merino, 2011). Esta situación ha tendido a agravarse por la creciente introducción de nuevos mecanismos de rendición de cuentas como respecta a la insatisfacción con las formas más comunes de rendición de cuentas como son el voto o la revisión por parte del poder legislativo de las actuaciones del ejecutivo (Stewart, 1987).



Este complejo conjunto de vínculos de rendición de cuentas es resultado de una suma gradual de diferentes lógicas y criterios de valoración de la actuación gubernamental, lo que ha generado redes de rendición de cuentas que se traslapan entre sí y que generan en los funcionarios públicos una sensación de constante “jaloneo” entre diferentes demandas de información y justificaciones. Esto resulta en crecientes confusiones respecto a quién es responsable por cada función o decisión realizada (Stewart, 1987). Esto genera incertidumbre sobre cuáles son los estándares con los que se va a valorar el desempeño de las funciones gubernamentales, ya que cada exigencia de rendición de cuentas se hace desde criterios o puntos de vista diferentes.

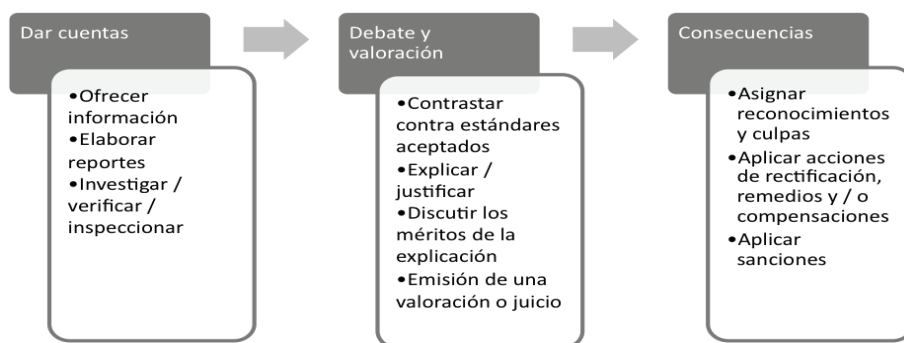
En las páginas siguientes se identifica como una de las fuentes de estas tensiones dentro del sistema de rendición de cuentas al hecho de que el origen filosófico de cada uno de los mecanismos responde a una idea de Estado particular que deriva en exigencias particulares de *accountability*. Para ello recurriremos a la genealogía de la idea de Estado que ofreció el reconocido historiador de las ideas Quentin Skinner (2009) en una conferencia dictada en la Academia Británica y que reconstruye el recorrido del concepto desde el siglo XVII hasta nuestros días. A cada uno de los modelos o ideas se le relacionará con uno o varios tipos de mecanismos de rendición de cuentas comunes en el gobierno contemporáneo.

## 1. LA RENDICIÓN DE CUENTAS FRAGMENTADA

Se entiende a la rendición de cuentas (o su término en inglés *accountability*) como “una relación social en la que un actor siente la obligación de informar en un determinado foro sobre su conducta, proveyendo varios tipos de información acerca del desempeño de sus tareas, productos y procedimientos. Frecuentemente, sobre todo en el caso de presentarse incidentes y fallas, también implica el ofrecer una justificación” (Bovens, 2005). Diversos autores han señalado que los mecanismos de rendición de cuentas se integran por elementos o dimensiones cruciales que determinan su efectividad, a saber:

- La presentación de información sobre la actuación pública realizada;
- El debate y valoración de la información presentada;
- Las consecuencias, ya sea de sanción o de reconocimiento, que resulten de una valoración positiva o negativa de la actuación pública.

**Figura 1. elementos de la rendición de cuentas.**



**Fuente: elaboración propia.**

Las diferentes combinaciones de estos elementos dan lugar a tipos distintos de mecanismos de rendición de cuentas. Patricia Day y Rudolf Klein (1987) en su estudio clásico sobre la *accountability* en los servicios públicos, ofrecen una clasificación de los distintos tipos de rendición de cuentas existentes en la gestión pública:

- Rendición de cuentas política: se refiere a rendir cuentas frente a la población, de manera directa en sociedades simples o con intermediación de un cuerpo representativo, por lo que el juicio al que se llegue resulta de naturaleza política y con arreglo a valores. Con frecuencia este tipo de rendición de cuentas ocurre frente a los órganos de representación de la ciudadanía, como es el Congreso.

- Rendición de cuentas legal: se refiere a aquella que ocurre frente a órganos jurisdiccionales (tribunales) respecto a la legalidad de las actuaciones por parte de los servidores públicos, habitualmente relacionados con casos que afectan a ciudadanos particulares.

- Rendición de cuentas gerencial: se refiere a hacer que aquellos que tienen autoridad delegada respondan respecto a la realización de las tareas que tienen asignadas de acuerdo con ciertos criterios de desempeño. Este tipo de rendición de cuentas puede a su vez desglosarse en las siguientes:

- Rendición de cuentas fiscal o de regularidad: enfocada en revisar que los recursos públicos se ejercieron en los rubros aprobados y con apego a las reglas apropiadas.

- Rendición de cuentas de proceso o eficiencia: referida a asegurarse de que se ha seguido un cierto curso de acción y de que se han aprovechado los recursos de manera óptima, sin desperdicios o sobrecostos.

- Rendición de cuentas programática o de eficacia: relacionada con la verificación de que se han generado los efectos deseados como resultado de las acciones realizadas.

- Rendición de cuentas profesional: se refiere a las cuentas que se rinden respecto del cumplimiento de principios o reglas de actuación convencionalmente aceptadas por los cuerpos profesionales pertinentes. En este sentido, una profesión se entiende como una comunidad de

personas especializadas en un campo de actividad social que comparten o se someten a definiciones compartidas respecto a qué se considera un comportamiento adecuado.

Esta clasificación es ilustrativa, ya muestra a cómo los funcionarios públicos están sometidos a exigencias y lógicas de rendición de cuentas diversas de manera simultánea. Ahora bien, en buena medida, los diferentes tipos o lógicas detrás de cada mecanismo de rendición de cuentas pueden entrar en contradicción no sólo por tener formatos, requisitos, ciclos o actores diferentes, sino que también por estar basados en ideas de Estado disímboles. Es decir, cada mecanismo en alguna medida responde a una forma particular de entender el papel del Estado y su legitimidad que se relaciona con las diferentes tradiciones que se han desarrollado en la filosofía política occidental desde al menos el siglo XVII. En este sentido, podemos entender la presencia de diferentes mecanismos de rendición de cuentas como evidencia de la influencia de esas concepciones, como su legado a la forma contemporánea de organizar la comunidad política.

## 2. IDEAS DEL ESTADO Y DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS

La conferencia del profesor Skinner (2009) tuvo como propósito realizar una genealogía de la idea de estado, con particular énfasis en su desarrollo en el mundo anglosajón pero no limitado a este. En particular, deseaba remarcar que el concepto de Estado ha sido polémico y escapa a una definición única. Al contrario, trata de identificar lo que cada definición particular aporta en términos tanto descriptivos como normativos. Cuatro son las ideas que Skinner (2009) identifica: la visión absolutista, la visión popular, la visión del Estado como persona ficticia y la visión del Estado como sinónimo de gobierno. A continuación se explica cada uno de estos enfoques y su relación con los diferentes tipos de rendición de cuentas mencionados anteriormente.

### 2.1 LA VISIÓN ABSOLUTISTA Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Durante el siglo XVI, los debates surgidos a partir de los conflictos generados por la reforma protestante plantearon el problema de la obediencia al soberano o respecto de las causas legítimas de la desobediencia (ver Sabine, 1992: 280-290). La interpretación de las relaciones entre gobernantes y gobernados que hicieron muchos pensadores protestantes era que el mandato del soberano era aceptable en la medida en que se apegara a las “Leyes de Dios”, es decir, a principios “divinos” de justicia. En este sentido, John Knox en 1558 reconocía el “derecho de rebelión contra un príncipe impío y hasta había apelado a los plebeyos para desautorizar al tirano” (Forrester, 1993: 341). Tras años de guerras entre reinos y dentro de los propios países, se critica este punto de vista y se intenta reinterpretar al Estado como un mecanismo para garantizar la paz y la armonía dentro de los territorios (Mayer, 1941). Richard Hooker, por ejemplo, niega que los súbditos tengan la potestad de declarar si un soberano es o no justo. Al contrario, es gracias a la existencia del gobierno que se evitan los conflictos, se abre la posibilidad a cada quién de acercarse a la perfección y es posible a la búsqueda del “*Summum bonum*” (Forrester, 1993). Es en este contexto, señala Skinner (2009), se retoman las ideas que se habían planteado desde el renacimiento por Maquiavelo entre otros respecto de la responsabilidad de los gobernantes por la salud del “cuerpo político”. El propio James

VI de Escocia (que posteriormente unificaría la corona con la de Inglaterra), entendía la relación entre soberano y pueblo como similar a la que existe entre un padre y sus hijos o como la que establece la cabeza con el resto del cuerpo humano:

Sin él [el soberano] no puede haber sociedad civil, ya que el pueblo es una mera “multitud acéfala” incapaz de crear el derecho, que deriva del monarca como de su pueblo instituido por Dios. La única alternativa es, pues, someterse al rey o aceptar la anarquía absoluta (Sabine, 1992: 295).

Sería Jean Bodin quién en sus *Seis libros de la República* (1576) ofreció la versión más articulada de estas ideas. Parte de entender al Estado como la unión del pueblo bajo un soberano. En este sentido, considera que “establecer una monarquía es crear una autoridad pública en la que el pueblo en general y, como si fuera cuerpo unificado, jura lealtad a un solo soberano como cabeza del Estado” (Skinner, 2009: 328-329, la traducción es mía). Esto deriva en su definición clásica de soberanía como “poder supremo sobre los ciudadanos y súbditos, no sometido a las leyes. [...] Toda república bien ordenada tiene que tener en alguna parte esa fuente indivisible de autoridad” (Sabine, 1945: 301-302). Este poder supremo no se encuentra constreñido temporalmente, no tiene límites ni condiciones y no es revocable o alienable.

Este punto de vista, sigue Skinner (2009), derivó en dos corrientes diferentes. La primera, representada por personajes de la escuela española de la jurisprudencia como Vitoria, Belarmino y Suárez, reconoce que originariamente la comunidad tenía la posibilidad de gobernarse a sí misma pero que, en el momento en que elige un rey, se despoja de todo poder y autoridad a favor del soberano. La segunda, se refiere a la recuperación de la idea de que los gobernantes reciben su autoridad directamente de Dios, sin intervención alguna del pueblo que, por el contrario, debe asumir una actitud de “obediencia pasiva” (Sabine, 1992). John Hayward, defensor de esta postura, escribió que el “cuerpo político” subordinado no podría haber tenido la soberanía originaria por el hecho de ser “una multitud irresponsable y sin cabeza” (citado en Skinner, 2009: 331).

En suma, la idea absolutista del Estado asume una metáfora anatomista que sugiere que el conjunto social necesita para subsistir la guía de una persona o un conjunto reducido de ellas, que asume la responsabilidad de mantener la unión y la paz, sin que su mandato pueda ser cuestionado o sustituido por la voluntad de los gobernados. Esto se debe a que las personas reconocen que, para asegurar su bienestar, es necesario crear una autoridad pública con el deber de “mantener y promover el bien común” (Francisco Suárez citado en Skinner, 1986: 167), o a que el soberano ha sido investido de su autoridad directamente por la divinidad. En otras palabras, la legitimidad del soberano deviene de su papel como defensor del interés colectivo o de una fuente “exterior” a la comunidad.

Una interpretación contemporánea de esta idea de Estado la ofrece el modelo que Gil Villegas (2000: 56) denomina “tecnocrático”, que promueve un gobierno basado en la racionalidad técnica de los expertos: “la relación de dependencia del especialista respecto al político parece invertirse y este último se convierte aparentemente en un mero órgano ejecutor de una *intelligentsia* científica con posgrados en economía y gobierno...” (Gil Villegas, 2000: 56). En este sentido, sigue Gil Villegas (2000), este modelo supone que la acción es ahora dominada por la aplicación de procedi-

mientos tales como la investigación de sistemas o las técnicas de toma de decisiones, por lo que los políticos tienen el papel residual de lidiar con los asuntos para los que aún no se encuentra una solución tecno-científica adecuada.

En este caso, también la legitimidad de la dirigencia deviene de una autoridad exterior a la sociedad, la “ciencia”, es decir, de la capacidad extraordinaria que ofrece para entender y resolver los problemas de la vida colectiva. En otras palabras, el papel de “cabeza” de la comunidad política demanda la racionalización de los problemas, frente a una sociedad que se presenta como irracional, conflictiva, egoísta, etc. Algunos manuales de análisis de política se colocan en los linderos de este modelo, al presentar una serie de métodos y técnicas orientadas a identificar las “fallas” de mercado y del gobierno, definidas de manera técnica, de manera que la justificación para la acción pública no es de naturaleza política sino que derivan de una adecuada valoración de los costos y beneficios de la misma (Weimer y Vining, 1992).

En términos de rendición de cuentas, la visión absolutista da sentido a la idea original de *accountability* que predominaban en la Edad Media: los primeros mecanismos de rendición de cuentas se referían a la obligación de los diferentes señores feudales de presentar la “cuenta” de sus bienes al soberano tanto para fines de control político, como para el pago de impuestos. Los famosos *Domesday Books* del año 1085 encargados por el rey Guillermo I, conquistador de Inglaterra, recogen dicho listado de bienes y su valor (Bovens, 2005). Serían posteriores interpretaciones de la idea de Estado las que “podrían de cabeza el concepto”, de manera que el responsable por rendir la cuenta es el gobernante y lo hace ante los ciudadanos o sus representantes. Sin embargo, y refiriéndonos al modelo tecnocrático, la idea absolutista aún está presente en algunos mecanismos de rendición de cuentas, particularmente aquellos referidos a la rendición de cuentas profesional.

Como se mencionó anteriormente, con la expansión de las políticas de bienestar durante el siglo XX derivada del reconocimiento creciente de los derechos sociales, implicó la extensión de las responsabilidades del Estado más allá de sus funciones tradicionales de garante de los derechos de propiedad y la defensa de las fronteras. Esto como resultado de “extraer” del mercado la distribución de ciertos bienes y servicios, que serían en adelante ofrecidos por medios públicos (Esping-Andersen, 1991). Como consecuencia, nuevos sectores de “especialistas” se vuelven el grueso de la función pública: médicos, maestros, trabajadores sociales, entre otros. Estas profesiones típicamente defienden su ámbito de actividad, al limitar la rendición de cuentas a aquella que se realiza frente a “sus pares” al considerar que el grado de conocimiento requerido para comprender su desempeño no es accesible a cualquiera. En este sentido, si bien el conocimiento técnico se aplica en beneficio de la población, no es ante ella que se justifica el curso de acción adoptado.

De hecho, en tiempos recientes, hemos presenciado en nuestro país un aumento importante de los mecanismos de rendición de cuentas profesional en los ámbitos gerencial y de los especialistas. Un ejemplo es la adopción en el sector público de normas y estándares de gestión de la calidad anteriormente desarrollados en el sector de la empresa privada (Aguilar, 2006). La norma ISO 9000 es la más extendida y, en México, hay experiencias de su aplicación desde la década de 1990 en organizaciones como Petróleos Mexicanos, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la Comisión Federal de Electricidad (Cerdea Gastélum y Morales García, 2001). Este tipo de normas implica la adopción de prácticas específicas, como la elaboración y aplicación de manua-

les de calidad, así como de documentos de control y de registro, cuya adecuación es verificada por expertos externos (los “auditores ISO”) (véase, Kirkpatrick y Martines Lucio, 1995). Otro caso de rendición de cuentas profesional es el uso de procedimientos de acreditación, que son mecanismos por medio de los cuales una organización o persona es reconocida formalmente como capaz de proveer ciertos bienes o servicios, al demostrar que cumple con un estándar mínimo de competencia (Rathgeb Smith y Smyth, 2010). Nuevamente, se trata de un ejercicio de valoración por parte de “expertos” independientes respecto del nivel de capacidad personal o institucional que, en México, se ha extendido en el sector de la educación superior: “la acreditación de un programa académico de nivel superior es el reconocimiento público que otorga un organismo acreditador, no gubernamental y reconocido formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, A. C. (COPAES), en el sentido de que cumple con determinados criterios, indicadores y parámetros de calidad en su estructura, organización, funcionamiento, insumos, procesos de enseñanza, servicios y en sus resultados. Significa también que el programa tiene pertinencia social” (COPAES, s.a.). Éste es un claro ejemplo de rendición de cuentas ante un cuerpo profesional que no es parte del gobierno y que no tiene un componente de participación social.

Como se puede ver, aún en la actualidad la gerencia pública mantiene mecanismos de rendición de cuentas que atribuyen la legitimidad de la actuación de los funcionarios a una autoridad externa, representada en este caso por cuerpos profesionales que establecen principios o guías de comportamiento con una racionalidad “técnica” y no “política”.

## **2.2 LA VISIÓN POPULAR Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

La segunda idea de Estado a la que se refiere Skinner (2009) es a la que llama la teoría popular y que fue resultado de las críticas que se hicieron a los argumentos absolutistas previamente señalados, particularmente de la metáfora del “cuerpo” necesitado de una “cabeza”. En este sentido, se argumenta que es posible que la autoridad suprema resida permanentemente en el pueblo. Si bien el Estado es una unión civil, no se trata de una comunidad pasiva sino, por el contrario, que tiene el potencial del autogobierno. En este orden de ideas, autores franceses como Almain pensaban que el pueblo al elegir un mandatario nunca renunciaba al poder soberano original. Por su parte, Henry Parker señaló en 1642 que el monarca era un oficial o ministro del Estado, un servidor que si bien podía tener un status superior al de los miembros individuales de la comunidad política, nunca estaría por encima del pueblo como un todo (Citados por Skinner, 2009). Años después, Locke retoma la idea de que el pueblo nunca renuncia a la soberanía como fundamento de su idea de gobierno monárquico limitado que tanta influencia tendría a partir de la Revolución Inglesa de 1688 (citado por Cole, 1987). Aún más radicales puntos de vista fueron adoptados entre los estudiosos de las diferentes formas de gobierno que veían con admiración a aquellos regímenes donde no había un. En su opinión, el hombre que desee vivir libre, debe vivir en una república donde no existan prerrogativas o poderes discrecionales (Skinner, 2009).

Rousseau (1969) articularía esta visión retomando la idea del contrato social pero no con un fin meramente explicativo, sino como una idea normativa, es decir, como una aspiración para desmontar las formas de desigualdad “política o moral” que el desarrollo de la sociedad y sus convenciones

ha generado. Rousseau (1969) considera que la idea de que las personas puedan renunciar a la su libertad, pues eso equivale a perder su ser moral y, en todo caso, no se podría tomar semejante decisión en perjuicio de las generaciones futuras. De allí que cualquier ley debe partir del pueblo en el ejercicio de su soberanía y contar con su consentimiento renovado de manera permanente:

Así, por la naturaleza del pacto todo acto de soberanía, vale decir, todo acto auténtico de la voluntad general, obliga o favorece igualmente a todos los ciudadanos [...]. No es un convenio del superior con el inferior, sino del cuerpo con cada uno de sus miembros [...]. Mientras los súbditos se sienten sujetos a tales convenciones no obedecen más que a su propia voluntad; y, por consiguiente, averiguar hasta donde se extienden los derechos respectivos del soberano y los ciudadanos es inquirir hasta qué punto éstos pueden obligarse hasta con ellos mismos, cada uno con todos y todos con cada uno (Rousseau, 1982: 77).

La Guerra de Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa resultaron en la adopción explícita de la idea de soberanía popular en esos países, idea que después se incorporó a la tradición constitucional mexicana a partir de 1857 (Andrade Sánchez, 1992). En adelante, la legitimación del poder político y de las instituciones requiere de vincular el ejercicio del poder público con un “mandato” popular. Este ideal queda resumido en la conocida frase de Lincoln, quien se refiere a la democracia como un gobierno “del pueblo, para el pueblo y por el pueblo”.

Evidentemente, el propio Rousseau reconocía que una forma de democracia directa como la que consideraba ideal sólo era posible en comunidades relativamente pequeñas, como su natal Ginebra. A pesar de su condena a la idea de la representación política (“en cuanto un pueblo se da representantes deja de ser libre y además de ser pueblo”, Rousseau, 1982: 164), en la actualidad la democracia representativa ha sido el mecanismo más importante para canalizar la participación política de los ciudadanos. La democracia representativa supone que el poder del Estado debía no sólo estar controlado para evitar su uso arbitrario o despótico, lo que sería atentatorio contra los derechos de las personas. De esta manera, la relación social que implica la rendición de cuentas se transforma, haciendo de los gobernantes entres obligados a presentar información y justificaciones, además de ser sujetos de sanciones en caso de no apegarse a los dos principios señalados.

En una interpretación contemporánea de esta idea popular del Estado, es el creciente interés por ampliar las vías de participación ciudadana en las decisiones públicas (“democratizar la democracia”) y por la introducir un enfoque deliberativo en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En el primer caso, una intensa crítica se ha generado alrededor de los mecanismos tradicionales de representación de las democracias liberales debido a los límites que normalmente imponen a la participación social. En este sentido, Sousa Santos (2004) argumenta que si bien durante la segunda mitad del siglo XX el debate sobre el régimen político más adecuado fue ganado por la democracia, ésta adoptó un carácter mínimo, optándose por un modelo particularmente contrario a la movilización social, basado en una visión positiva de la apatía ciudadana y en una visión elitista o electoral del pluralismo político. Frente a estas realidades, se ha empezado a hablar de la necesidad de mejorar la calidad de la democracia, asegurando no sólo procedimientos electorales legales, competidos y equitativos, sino también una adecuada inclusión de los puntos de vista ciudadanos en el funcionamiento de las instituciones democráticas. Por lo tanto, se trata de recuperar la noción de espacio público y al ciudadano como actor que se compromete y correspon-

sabiliza del logro de los objetivos de su comunidad política, por lo que se involucra en el debate de los asuntos de interés común y participa en la implementación y evaluación de los programas y políticas. Esto, en palabras de Aguilar (2001:99), “en contrapunto a una larga tradición teórica y práctica que en los mejores casos valoró al ciudadano como nacional, elector y contribuyente, pero que en la dimensión gubernativa y administrativa consideró siempre objeto y destinatario pasivo de su acción” (Aguilar Villanueva, 2001).

En conexión con lo anterior, y sin poder evitar notar el acento rousseauniano del argumento, se ha hecho énfasis en que las políticas públicas deben fundarse no sólo en su solidez técnica, sino en un proceso de deliberación entre los actores que participan, son afectados o demuestran un interés en las mismas (Button y Ryfe, 2005). Se critican los modelos positivistas comunes en el ámbito de las políticas públicas, en particular la idea de que es posible obtener el conocimiento completo sobre el cuál basar las decisiones. Por el contrario, en un mundo caracterizado por la incertidumbre y por grupos con formas diferentes de entender y expresar los problemas, el análisis debe basarse en un método que permita una comunicación adecuada y construir confianza entre los actores involucrados para alcanzar una resolución interactiva de los problemas (Hajer y Wagenaar, 2003). Al recuperar la idea de que las políticas están construidas por palabras (Majone, 1997), el análisis deliberativo de política pública se plantea representar un conjunto lo más amplio posible de intereses, argumentos y discursos durante el proceso analítico, mediante el involucramiento de los ciudadanos en encuentros de deliberación conjunta con los analistas y tomadores de decisiones (Fischer, 2007). En suma:

Por medio de proveer a los ciudadanos con la información necesaria respecto de sus circunstancias para elegir de manera inteligente las acciones que pueden realizar, el analista de políticas deliberativo adopta una postura metodológica que está dirigida a diluir el misticismo tecnocrático convencional en el análisis de políticas por medio de un mayor involucramiento ciudadano. (Fischer, 2007, p, 225, la traducción es mía).

Con relación a la rendición de cuentas, la idea popular del Estado hace énfasis en la necesidad de que todos aquellos con poder delegado justifiquen su actuación frente al cuerpo político. Dada la imposibilidad de que esto suceda de manera cotidiana, el mecanismo primordial en este sentido son las elecciones, es decir, el momento en que la ciudadanía, mediante su voto, elige a sus representantes. Autores como Karl Popper (1994: 70) consideran que las elecciones, al permitir el ejercicio de una valoración de los gobernantes en turno, se constituyen en un mecanismo auto-correctivo que hace de la democracia un régimen político superior: “las instituciones democráticas tienen por objeto permitirnos liberarnos de los gobernantes malos o incompetentes o tiránicos sin un baño de sangre”. Con relación a lo anterior, las elecciones también establecen estándares de comportamiento que pueden servir de base para la valoración posterior de las acciones del gobierno, al obligar a los partidos y candidatos a establecer compromisos públicos respecto de las políticas que pretenden conducir.

Sin negar su importancia, la efectividad de las elecciones como mecanismo de rendición de cuentas es cuestionada en la medida de que el voto es un medio imperfecto para transmitir el mandato de los votantes. Por ejemplo, los votantes pueden elegir a un candidato por razones muy dife-

rentes, incluso prefiriendo elegir al “menos peor”, lo que no implica automáticamente la aprobación para el conjunto de su propuesta política. Adicionalmente, numerosas distorsiones del proceso electoral que reducen la probabilidad de que una mala gestión sea castigada electoralmente, entre ellas las prácticas clientelares, la inequidad en acceso a medios de comunicación, la presencia de identidades partidistas fuertes en algunos sectores de la población, entre otros. Se ha criticado también que la ciudadanía sólo puede acceder a este mecanismo cada cierto tiempo (tres o seis años), así como que su eficacia parte de la premisa de que los electores votan con una mirada hacia el pasado, cuando parece más probable que lo hacen considerando lo que el candidato ofrece hacia el futuro (Jenkins, 2007). En el caso de México, las limitaciones a la reelección consecutiva de los representantes populares reduce aún más la eficacia del voto como mecanismo de *accountability*.

En tiempos recientes, se ha hecho énfasis en fortalecer formas alternativas de rendición de cuentas que vayan más allá del voto y de otros mecanismos tradicionales, para incorporar a los actores de la sociedad civil. Como resultado, un número creciente de autores e instituciones han adoptado el concepto de Rendición Social de Cuentas, que se refiere a un enfoque que descansa en el involucramiento de organizaciones civiles y de ciudadanos comunes en la exigencia de *accountability* (Malena, 2004). A este respecto, Olvera define este concepto de la siguiente manera:

Se trata de un “control” indirecto de los actores e instituciones políticas, basado en la vigilancia, el estudio, la protesta, el escándalo, la denuncia. Los actores son movimientos sociales y asociaciones diversas (desde Organizaciones No Gubernamentales-ONGs hasta grupos empresariales), que usan la “voz” y la acción simbólica (protestas, manifestaciones, desplegados, campañas, cartas) para imponer “costos reputacionales” a los políticos que se corrompen o que abusan de su poder (Olvera Rivera, 2009: 25).

Uno de los casos más famosos de rendición social de cuentas es la experiencia de la ciudad de Bangalore, en India, donde una organización civil desarrolló el proyecto denominado “Boleta Ciudadana de Calificaciones”. Este proyecto consistió en una encuesta por muestreo de los usuarios de los servicios de la ciudad y una calificación de los organismos públicos en términos de satisfacción del público con las distintas dimensiones de sus servicios. La opinión de la población también se utilizó para cuantificar la magnitud de la corrupción y otros costos indirectos de los servicios (Paul, s.a.).

Los ejercicios de rendición de cuentas social pueden ser iniciados desde el gobierno o desde la propia sociedad civil. En México, respecto al primer caso, tenemos como ejemplo el Programa de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública (SFP) del gobierno federal que desde 1991 ha impulsado la realización de proyectos por parte de los ciudadanos para realizar acciones de control, vigilancia y evaluación<sup>1</sup>. Otra experiencia en este sentido, igualmente a cargo de la SFP, es el ejercicio de “Consulta a la sociedad civil para la rendición de cuentas del Gobierno Federal”, en que se convocó a las organizaciones civiles a plantear preguntas y propuestas de acción a ser discutidas en sesiones públicas con los responsables de las dependencias y entidades de la APF<sup>2</sup>. En el caso de esfuerzos surgidos desde fuera del gobierno se encuentran los ejercicios de seguimiento presupuestal en materias como salud reproductiva, que realiza *Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.*<sup>3</sup>, el segui-

miento de indicadores de competitividad y de finanzas que realiza el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO)<sup>4</sup> y el seguimiento a las políticas de seguridad pública por parte del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)<sup>5</sup>, entre muchos otros.

### **2.3 LA VISION DE LAS PERSONA FICTICIA DEL ESTADO Y LA RENDICIÓN DE CUENTAS**

Skinner (2009) continua su recuento de la evolución de la concepción del Estado con la contribución de Thomas Hobbes (1980) contenida primordialmente en su obra *El Leviatán*, texto que se opone tanto a la visión absolutista como a la popular del Estado. Hobbes señala que no es posible hablar de “pueblo” como un cuerpo integrado en el estado de naturaleza. Al contrario, en el origen hay una situación de disociación, donde cada individuo busca su propia conservación frente al hecho de que, al faltar una autoridad superior que atemorice a los hombres, todos están en condición de utilizar su fuerza o su inteligencia para matar al otro: “los hombres viven sin otra seguridad que la que su propia fuerza y su propia invención pueden proporcionales. [...] Existe un continuo temor y peligro de muerte violenta; y la vida del hombre es solitaria, pobre, tosca, embrutecida y breve” (Hobbes, 1980: 30). En este sentido, Hobbes (1980) rechaza que se pueda hablar de un pueblo unificado antes de la aparición del Estado, por lo que la idea de que la soberanía pueda residir en originariamente en el colectivo es absurda (Skinner, 2009). Al mismo tiempo, tampoco acepta la idea de una relación de aceptación pasiva de los súbditos frente al soberano. Considera que no existe un orden legal legítimo si no surge del consentimiento de la población y que, incluso después de haberse sujetado al poder soberano, los miembros de la comunidad política siguen siendo “autores” de aquello que el soberano realiza en su nombre. El monarca es un representante legal del cuerpo del Estado, es decir, alguien que habla o actúa en nombre de otros. Pero estos actos pueden imputarse al representado como si fueran realizados por éste último de manera directa (Skinner, 2009). De hecho, el propio Estado es en sí misma una persona constituida por la voluntad de todos y cada uno de sus integrantes:

[...] [La] esencia del Estado, que podemos definir así: una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y la defensa común (Hobbes, 1980: 141).

¿A quién representa el soberano? A aquellos que se reunieron para elegir al soberano. Al autorizar de común acuerdo a alguien a ser representante, es en ese momento en que todos acuerdan vivir bajo la ley y entonces existe la unidad social y una sola voluntad. La voluntad de soberano cuenta como la voluntad del conjunto. De allí que los soberanos representen al Estado, entendido como “persona moral” (ficticia) en la que reside la soberanía. Se trata de una unidad que perdura, inmortal: el Estado sobrevive a todos sus integrantes y cada uno de los soberanos que lo representan. Y por tanto, también sus obligaciones y los derechos que protege perduran más allá del tiempo que sobrevivan sus súbditos y dirigentes individualmente (Skinner, 2009).

De lo anterior se desprende que la actuación legítima del Estado debe tener dos características: primero, ser realizadas por un representante o un conjunto de ellos que estén autorizados para hablar a nombre del Estado y, segundo, que estén dirigidas a preservar “la vida y salud” del Estado, es decir, el bien común o el interés general.

Estas ideas fueron más atractivas fuera de Inglaterra, particularmente en Francia y Alemania, donde existe una bien arraigada tradición jurídica respecto del Estado entendido como persona moral. Por ejemplo, Samuel Freiherr Von Pufendorf (citado en Skinner, 2009, la traducción es mía).describió al Estado como “existente como una Persona, dotada de Entendimiento y Voluntad, y que realiza otros Actos particulares, distintos a aquellos realizados por los Miembros privados que constituyen sus súbditos”.

Una interpretación contemporánea de esta postura es la escuela estatista de las políticas públicas. Se le entiende al Estado como un actor autónomo con la capacidad de diseñar e implementar sus propios objetivos, sin necesariamente responder a presiones de grupos sociales particulares. Dicha autonomía se basa en su capacidad de cobrar impuesto, de reclutar expertos en áreas especializadas del conocimiento y, obviamente, en su capacidad coercitiva (Howlett y Ramesh, 1995). En este sentido, Krasner (1978) argumenta que tiene valor el entender al Estado como un actor que formula de manera sus objetivos propios y que intenta hacerlos realidad a pesar de las resistencia que puedan oponer los actores sociales. Esto no quiere decir que el estado simplemente esté aislado de la sociedad, sino que es un error, en el que suele caer la teoría marxista, el equiparar en automático el interés del Estado con el de un sector específico de la sociedad. En este sentido, el Estado es una variable dependiente de las estructuras y arreglos que prevalecen en su sociedad, pero también es una variable independiente, en la medida en que es capaz, particularmente en tiempos de crisis, de generar una agenda de acción propia y distinta y hasta contraria a los intereses y necesidades de los particulares (Skocpol, 1985).

Desde este enfoque, resulta de interés valorar la capacidad que tiene el propio Estado para determinar lo que desea realizar y de imponer su voluntad con eficacia sobre los grupos sociales, es decir, asegurar que sus decisiones permeen a la sociedad, que son respetadas de manera cotidiana (Mann, 1984). En este sentido, se han hecho esfuerzos por clasificar a diferentes Estados en “fuertes” y “débiles”, para proceder a explicar el origen de su robustez o precariedad. En este sentido, Dyson (citado en Hill, 1997) caracteriza a un estado fuerte como aquel en que “existe un muy difundido reconocimiento de legitimidad de la acción pública”.

Con relación a la rendición de cuentas, esta visión supone revisar si el comportamiento de los órganos u personal estatal se ha apegado a una definición del interés general. De allí que se hayan privilegiado desde esta perspectiva cuatro mecanismos típicos de rendición de cuentas: la revisión legislativa, la revisión realizada por tribunales, las jerarquías y la revisión por órganos especializados.

Respecto a la rendición de cuentas legislativa, es común que se entienda la representación política no como una simple correa de transmisión entre elector y representante, sino que este último asume una representación no sólo de su circunscripción o distrito, sino de todo el conjunto social; por ejemplo, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 51 que “[l]a Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad

cada tres años” (el énfasis es mío). De lo anterior se desprende que los diputados velarán no sólo por el interés de sus electores, sino que deben defender el interés nacional, no sólo el de su distrito. Parte de esta responsabilidad supone asegurar que el poder Ejecutivo se conduzca con apego a dicho interés. Por esa razón, la Constitución y las leyes han otorgado diversos poderes al Congreso de la Unión para revisar la actuación de los servidores públicos. Entre ellas están la exigencia de que se rindan informes anuales (y en ciertas materias, incluso más frecuentemente), la capacidad de convocar a comparecer a los funcionarios públicos, la creación de comisiones especiales de legisladores que investigan ciertos hechos, la revisión de la cuenta pública, entre otros. De igual forma, existe la posibilidad de someter a un juicio de responsabilidades (juicio político) a los altos funcionarios que incurran en faltas consideradas graves, aunque dicho juicio está pensado como un recurso extraordinario que requiere de una mayoría calificada de legisladores para que tenga efecto (artículo 110 constitucional).

De manera similar, las decisiones del gobierno que afectan a los particulares pueden ser sujetas de revisión por parte de los tribunales y cortes, entendidas también como instancias responsables no sólo de velar por los derechos particulares sino también por el interés general. En México se ha fortalecido este tipo de rendición de cuentas, particularmente con las reformas al Poder Judicial realizadas a partir de 1995. En particular, la Suprema Corte de Justicia reforzó su papel como tribunal constitucional, lo que fortalece su capacidad de revisar el apego de las decisiones y acciones de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial a la Constitución de la República. Por otra parte, los mecanismos de controversia constitucional, que permiten remediar conflictos entre poderes y niveles de gobierno, y de acción de inconstitucionalidad, que se dirige a evitar la entrada en vigor de normas o disposiciones que algún órgano del Estado considere contrarios a la Carta Magna, resultan importantes mecanismos para someter a revisión las decisiones de las diferentes autoridades.

Respecto de la rendición de cuentas jerárquica, esta se refiere a que, hacia el interior de la administración pública, existe la exigencia de disciplina. Por esta razón el personal operativo rinde cuentas a los mandos inferiores, que a su vez lo hacen frente a los intermedios, que también justifican su actuación frente al liderazgo político de la organización (políticos electos), quienes son responsables ante el público por el actuar de la institución en su conjunto. En la medida que exista claridad en las responsabilidades de cada quien, es posible otorgar un ámbito de discrecionalidad “hacia abajo” en la cadena de mando, dado que cada funcionario es sometido a una revisión sobre

**Con relación a la rendición de cuentas, esta visión supone revisar si el comportamiento de los órganos u personal estatal se ha apegado a una definición del interés general. De allí que se hayan privilegiado desde esta perspectiva cuatro mecanismos típicos de rendición de cuentas: la revisión legislativa, la revisión realizada por tribunales, las jerarquías y la revisión por órganos especializados.**

el uso dado a tales facultades. Sin la existencia de una cadena jerárquica se carecería de base para todos los demás esquemas de rendición de cuentas.

Finalmente, también se han creado diferentes organismos especializados en revisar la actuación del gobierno y que cuentan con importantes grados de autonomía técnica y presupuestal. El ejemplo más claro son los órganos superiores de auditoría que normalmente reportan sus resultados al poder legislativo. Adicionalmente a la auditoría, alrededor del mundo han proliferado otros cuerpos especializados en la revisión de ciertas áreas de política en particular (*watchdogs*) o que tienen la misión de defender derechos ciudadanos frente a decisiones o acciones de la autoridad. El mecanismo más común es la creación de *ombudsmen* o “defensores del pueblo”, los cuales tienen capacidades de investigación de posibles violaciones a los derechos de personas o grupos particulares, así como de generar recomendaciones, aunque por lo general no disponen de facultades para ordenar la ejecución de acciones remediales o compensatorias ni para aplicar sanciones.

Los mecanismos mencionados hasta ahora han sido objeto de críticas, ya sea por su propensión a ser politizados (revisión legislativa), por su formalismo o enfoque legalista (tribunales, auditorías), o por hacer énfasis en encontrar los aspectos negativos de la actuación de los funcionarios y no en reconocer lo que se hace bien. Es por esa razón que se ha señalado que, de manera paradójica, muchos de estos mecanismos destinados a garantizar que el Estado se conduzca con apego al interés general, han sido fuente de inflexibilidades o sobre regulación que termina por limitar las capacidades estatales de realizar sus objetivos de manera eficaz y eficiente.

## 2.4 LA VISIÓN MATERIAL DEL ESTADO COMO “GOBIERNO”

Skinner (2009) concluye su genealogía refiriéndose al enfoque “de sentido común” que sería dominante en el mundo anglosajón hasta nuestros días y cuyo origen identifica en los escritos de los utilitaristas ingleses. En particular, identifica a Jeremy Bentham como el representante más influyente de esta postura, que rechazaba la idea de que se pueda hablar de “personas ficticias”, ya que esto lleva a discusiones abstractas que no tienen correlato empírico. Prefiere fundar los argumentos jurídicos sobre la base de hechos observables, por lo que habla de individuos, antes que de conjuntos sociales, y de gobierno, en lugar de Estado. En otras palabras, Bentham considera que la única forma de entender al Estado de manera empírica es como el conjunto de personas concretas a las que se les confiere autoridad y que están a cargo de un aparato de gobierno claramente identificable (Skinner, 2009). En este sentido, Cole señala:

Bentham y sus discípulos los utilitaristas radicales o radicales filosóficos, no se preocupaban de contrato social y de derechos nacionales o de ningún otro juicio apriorístico fuera de su propia peculiar concepción de la naturaleza humana. Su única prueba sobre la legitimidad de un derecho político era la utilidad, y sobre ella solamente pretendían fundar su argumento democrático. [...] [L]o que importaba sobre todo era la felicidad de los hombres y las mujeres individualmente considerados no el bienestar de la sociedad como conjunto (Cole, 1937: 42-43).

Así, el Estado se refiere a la organización administrativa gubernamental y el poder estatal se equipara a los actos del gobierno (Hobhouse citado en Skinner, 2009). Adicionalmente, los utilitaristas consideran que la única justificación válida de la acción pública es la evidencia respecto a su capacidad para acrecentar la felicidad del mayor número de personas posible. Cada institución o legislación tiene la carga de la prueba respecto a los efectos que genera sobre cada persona en particular (Sabine, 1992).

En buena medida, el enfoque pluralista retoma estas ideas, pues no entiende que el gobierno tenga un interés “distinto o autónomo” a los intereses de los grupos que ejercen presión sobre él o al de los integrantes del aparato administrativo. Parte del supuesto de que las personas pertenecen a diferentes organizaciones comunitarias, recreativas, de participación política, profesionales, etc. Estas organizaciones representan a distintos sectores, cada uno con alguna capacidad de hacerse oír y de movilizar recursos para presionar a las autoridades a favor de sus intereses (Hill, 1997). En consecuencia, la política es el proceso por medio del que los intereses en competencia se reconcilian, en el gobierno sólo puede interpretar uno de dos papeles: a) ser un receptor de demandas de los diferentes sectores sociales y un implementador de acciones dirigidas a satisfacerlas; o b) un árbitro entre los diferentes intereses en competencia que trata de mediar y avanzar un acuerdo que evite una confrontación mayor entre las partes. De esta forma, la política pública es el reflejo o resultado del equilibrio alcanzado entre los grupos en un momento dado, equilibrio en precario debido a que los grupos actúan constantemente para sacar ventajas frente a otros (Howlett y Ramesh, 1995). Skocpol (1985: 4, la traducción es mía) resume este enfoque de la manera siguiente:

El “Gobierno” era entendido fundamentalmente como una arena dentro de la cual los grupos de interés económico y los movimientos sociales con fines trascendentes se enfrentan o alían entre sí para incidir en las decisiones del proceso de hechura de las políticas. Esas decisiones se entendían como la asignación de beneficios entre los grupos demandantes. [...] El gobierno no era tomado en cuenta seriamente como un actor independiente y, en el caso del análisis comparativo, las variaciones entre las formas de gobierno eran consideradas poco significativas frente a las “funciones” generales que eran compartidas por todos los sistemas políticos en todas las sociedades.

En términos de la rendición de cuentas, este enfoque hace énfasis en que los gobiernos se justifican por los resultados que efectivamente producen. En particular, las reformas administrativas de los últimos años han hecho una crítica fuerte respecto de los mecanismos de tradicionales de la administración pública por ser fuente de ineficiencias y por reducir a tal grado el margen de decisión de los funcionarios que se desperdicia su experiencia y talento. En este sentido, la llamada Nueva Gerencia Pública se concentra en robustecer la *accountability* de tipo gerencial, con los siguientes objetivos: lograr una rendición de cuentas más directa, clara y precisa de los funcionarios hacia los políticos electos (particularmente en países con un servicio civil de carrera consolidado), otorgar mayores márgenes de decisión y acción a los gerentes para aprovechar sus conocimientos y capacidades y, finalmente, asegurar una rendición de cuentas sin intermediarios hacia los usua-

rios, beneficiarios o clientes de la organización. A pesar de las dificultades que supone conciliar estos objetivos, se argumenta que estos tres aspectos pueden alcanzarse al mismo tiempo por medio del fortalecimiento de esquemas basados en los resultados, la competencia, la transparencia y el establecimiento de relaciones tipo contractuales entre los actores de la gestión pública (Christensen y Laegreid, 2003). En particular se hace énfasis en dos tipos de mecanismos, a saber, el fortalecimiento de la *accountability* basada en resultados y, al mismo tiempo, fortalecer la “voz” y las posibilidades de elección de los usuarios, beneficiarios y clientes de los servicios públicos.

Con relación al primer aspecto, en los últimos años se ha extendido la adopción de herramientas de gestión del desempeño en gran cantidad de administraciones públicas alrededor del mundo. Estas herramientas se basan en la idea de desregular y liberar la gestión interna de las organizaciones, haciéndolas más responsables por los resultados que alcancen y menos por el cumplimiento de normas y procedimientos. De esta forma, se trata de aprovechar las capacidades organizativas, enfocándolas en producir los productos e impactos deseados. Si bien no existe una definición convencional de gestión del desempeño, esta implica seguir un principio básico: “una organización pública determina su desempeño deseado y señala la forma en que dicho rendimiento será medido por medio de la definición de indicadores de rendimiento. Una vez que la organización ha realizado sus actividades, será posible demostrar si el desempeño proyectado fue alcanzado y a qué costos” (De Brujin, 2001, p. 7). El corazón de la gestión del desempeño es la definición de los indicadores que permiten medir los logros organizativos.

La gestión del desempeño, por tanto, refuerza la rendición de cuentas gerencial, particularmente al medir los logros alcanzados en componentes fundamentales del desempeño como son las convencionalmente denominadas “3 E”: la **economía** (el costo en que se incurre para allegarse los insumos requeridos), la **eficiencia** (la relación entre costos y productos generados) y la **eficacia** (el grado en que la organización genera los bienes o servicios comprometidos y las transformaciones en la realidad o en el problema a atender). A éstos se añaden otros factores como la equidad o el respeto al medio ambiente, entre otros, que puedan resultar relevantes en un caso particular. La rendición de cuentas por resultados ha contribuido a llenar algunos vacíos que los medios tradicionales de *accountability* habían dejado de lado, al recuperar la noción de valor público. Sin embargo, algunos autores recomiendan que la rendición de cuentas con base en resultados no esté fundamentalmente enfocada en castigar los desempeños inadecuados, sino que sirva como una herramienta de análisis y reflexión colectiva en busca de una mejora constante de la acción pública. En este sentido, la gestión del desempeño no debería asociarse a “consecuencias” de tipo sancionador, sino entenderse como una forma de aprendizaje institucional (Metzembaum, 2009).

Respecto a la rendición de cuentas a los usuarios, beneficiarios o clientes de los servicios públicos, se ha criticado que los medios tradicionales de rendición de cuentas suelen ser poco sensibles a las necesidades o preocupaciones de personas particulares afectadas por una mala calidad de los servicios. Al mismo tiempo, se argumenta que las interacciones más frecuentes e intensas suceden justamente en el punto de prestación del servicio: en la ventanilla, la clínica o la escuela. Un detrás de esta postura está el principio, convencional en la gestión de la calidad en el sector privado, de que es el cliente el que define la calidad del servicio y, por tanto, es el juez de última instancia sobre el desempeño de la organización proveedora (no los funcionarios medios y superiores, ni los políticos

electos ni los profesionales de la salud, la educación, entre otros) (Pollit, 1997).

En suma, se pretende “acortar” las largas cadenas jerárquicas de las formas tradicionales de rendición de cuentas, de manera que sea posible ofrecer información, facilitar la valoración y realizar las acciones correctivas “en el campo”, para favorecer una relación cercana con los usuarios, beneficiarios o clientes de la acción pública. Esto se logra por medio de dar mayor voz y capacidad de elección a los usuarios. Ejemplo de este tipo de mecanismos de rendición de cuentas a los usuarios está las cartas de servicio o, como se les denomina en México, Cartas Compromiso al Ciudadano, que son documentos que hace públicos los estándares de servicio que los ciudadanos tienen derecho a esperar de una organización entera o de un área de servicio particular. En ocasiones también incluyen las obligaciones del cliente, mecanismos para presentar quejas y hasta compensaciones económicas en caso de incumplimiento (Ayeni, 2000).

Otra forma de fomentar este tipo de *accountability* es la publicación de tablas comparativas de desempeño de diferentes proveedores de un mismo servicio público. Por ejemplo, en el Reino Unido se publican regularmente este tipo de tablas respecto de servicios como la salud (por ejemplo, se puede comparar las tasas de mortalidad durante la realización de cierto tipo de operaciones que muestran los diferentes hospitales públicos), niveles de criminalidad (por ejemplo, se presentan los resultados de niveles de delincuencia por municipalidad, de acuerdo con una encuesta anual), los resultados de las escuelas en las pruebas nacionales estandarizadas (ya es parte de la vida cotidiana que los padres cuyos hijos van a ingresar a la escuela revisen esta información e, incluso, cambien su lugar de residencia para estar más cerca de los establecimientos que mejor se desempeñan), la calidad de la investigación de las universidades, entre otros.<sup>6</sup>

Estos mecanismos de rendición de cuentas con base en resultados y hacia los usuarios de los servicios han sido importantes en la medida en que contribuyen a valorar si las organizaciones públicas están generando los bienes, servicios, resultados e impactos adecuados, considerando las necesidades y expectativas de sus públicos interesados. Sin embargo, se ha criticado que este tipo de mecanismos puede acentuar la fragmentación de las acciones de gobierno, en la medida en que “fraccionan” al ciudadano al verlo como usuario de un sinnúmero de servicios, pero sin que exista una visión integradora de las políticas. Adicionalmente, varios autores han señalado el peligro de que este enfoque gerencial de la *accountability* pueda erosionar los valores y principios de actuación particulares del sector público, así como debilitar la rendición de cuentas de tipo político o legal (véase Simey, citada en Stewart 1992 y Aucoin y Heintzman, 2000).

**Respecto a la rendición de cuentas a los usuarios, beneficiarios o clientes de los servicios públicos, se ha criticado que los medios tradicionales de rendición de cuentas suelen ser poco sensibles a las necesidades o preocupaciones de personas particulares afectadas por una mala calidad de los servicios.**

**Ernesto Velasco  
Sánchez**

Es Director General de la empresa Cívicos, consultores en gestión pública y social, S.C., maestro en Gestión del Sector Público por la Universidad de Birmingham y licenciado en Administración Pública por el Colegio de México, A.C. Ha sido consultor para el Banco Interamericano de Desarrollo, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco Mundial. Ha impartido cátedra en instituciones de educación superior como la Universidad Iberoamericana, el ITESO, el INAP, la Escuela de Administración Pública del D.F. y El Colegio de México. Recientemente ha publicado el libro titulado *Gestión Pública y Rendición de Cuentas*, disponible en [http://www.programaanti-corrupcion.gob.mx/cuadernos\\_rc/cuaderno%20tres/Cuaderno\\_de\\_Rendici%F3n\\_tres.pdf](http://www.programaanti-corrupcion.gob.mx/cuadernos_rc/cuaderno%20tres/Cuaderno_de_Rendici%F3n_tres.pdf).

**CONCLUSIONES**

A lo largo de presente texto se han retomado las diferentes ideas o concepciones de Estado que se han adoptado a lo largo de los últimos siglos, ligando cada una a la instauración de ciertos mecanismos particulares de rendición de cuentas. Estas concepciones, si bien sostenidas por corrientes rivales en la historia de la filosofía política, en el desarrollo institucional de las democracias contemporáneas cada una ha dado pie a la creación de diferentes mecanismos de *accountability*, que conviven lado a lado, sin ser completamente coherentes o complementarios entre sí. Dado que cada idea de Estado aporta un punto de vista valioso sobre lo que supone la convivencia en sociedad y el uso legítimo del poder, sus aportes se han ido agregando al entramado institucional en un proceso que podríamos llamar de “sedimentación”, es decir, de acumulación lenta a lo largo de los años. En otras palabras, los mecanismos de rendición de cuentas vigentes en México y otros países no han sido el resultado de un enfoque racional de creación institucional, sino que se han ido incorporando para dar solución a problemas específicos que ha aparecido en momentos particulares del desarrollo político y social. Estos problemas se han tratado de enfrentar desde un enfoque o idea de Estado particular, lo que impone a cada mecanismo una lógica peculiar.

En suma, este proceso de acumulación genera que el sistema de rendición de cuentas genere formatos y criterios distintos que tratan de valorar la misma acción pública al mismo tiempo. Una interpretación positiva de esto es que entre más visiones se tengan sobre lo que hace el gobierno, la valoración final podrá hacer una síntesis de todas ellas, por lo que será más completa o abarcadora. Por desgracia, en la práctica, esta multiplicidad de lógicas de *accountability* sigue generando una imagen borrosa, sino contradictoria, que en muchos casos no facilita llegar a una conclusión definitiva sobre si lo realizado es adecuado o no. El resultado de esto es que existe un grado importante de incertidumbre respecto a los estándares o principios de actuación con los cuáles será juzgada la labor de los funcionarios, lo que genera reticencia y una actitud cautelosa. Al mismo, el tiempo requerido, los costos y cargas administrativas de dar cumplimiento a las diferentes exigencias de *accountability* se van incrementando conforme también lo hace la demanda social por una mayor rendición de cuentas.

El asunto de fondo es que no es posible lograr un sistema de rendición de cuentas completamente consistente, en la medida de que no ha sido posible, y muy probablemente no sea deseable, arribar a una sola concepción del Estado hegemónica, que desplace o elimine las demás. En la práctica, el deseo de que el sector público se apegue a valores no siempre consistentes, es una condición inescapable de la gestión pública, por lo que

seguirá siendo uno de los rasgos fundamentales de la profesión el aplicar el arte de ser capaz de dar respuesta a demandas y presiones en competencia, al tiempo que se ofrecen resultados socialmente apreciados.

## REFERENCIAS

- <sup>1</sup> Véase: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/informacion-general-de-cs-uorcs.html>
- <sup>2</sup> Véase, [http://www.programaanticorruccion.gob.mx/2011/PC\\_CONSULTA%20A%20LA%20SOCIEDAD%20CIVIL%202011.pdf](http://www.programaanticorruccion.gob.mx/2011/PC_CONSULTA%20A%20LA%20SOCIEDAD%20CIVIL%202011.pdf)
- <sup>3</sup> Véase [www.fundar.org.mx](http://www.fundar.org.mx).
- <sup>4</sup> Véase [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)
- <sup>5</sup> <http://www.icesi.org.mx/icesi/index.asp>.
- <sup>6</sup> Los datos pueden consultarse en: <http://www.nhs.uk/servicedirectories/Pages/ServiceSearch.aspx>; <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/crimew0708.html>; <http://www.education.gov.uk/performanceables/>; y <http://www.rae.ac.uk/>.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1989) "El modelo redimensionador: supuestos y límites". *Memoria I, Seminario Internacional*. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2001) "Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública" en Presidencia de la República. *Taller de Análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*. Ed. Presidencia de la República, México, D.F.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y gestión pública*. Ed. F.C.E. Mexico.
- Andrade Sánchez, Eduardo (1992) "La soberanía popular". *Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917*. Ed. UNAM, 1992, México, D.F.
- Aucoin, Peter y Ralph Heintzman (2000) "The dialectics of accountability for performance in the public management reform". *International Review of Administrative Sciences*, vol. 66, no.1, 2000, Bruselas, Bélgica.
- Ayeni, V. (2000) *Empowering the Costumer: The Citizen in Public Sector Reform*. Ed. Commonwealth Secretariat, Managing the Public Service Strategies for Improvement Series, vol. 13, London.
- Bovens, Mark (2005) "Public Accountability". En Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. y Christopher Pollit eds., *The Oxford Handbook of Public Management*. Ed Oxford University Press, Oxford.
- Button, Mark, y Daniel Michael Ryfe (2005) "What can we learn from the practice of deliberative democracy?". En John Gastil y Peter Levine (eds.), *The deliberative democracy Handbook. Strategies for effective civic engagement in the 21st century*. Ed. Jossey Bass, San Francisco.
- Cantú Fuentes, Jesús Benjamín y Mauricio Merino (2011) "La fragmentación de los sistemas de gestión para la rendición de cuentas". *Documento de discusión presentado en el Seminario Internacional*

- "Hacia una política de rendición de cuentas en México", 22 y 23 de agosto de 2011, Disponible en <http://rendiciondecuentas.org.mx/pdf/panel3.pdf>, revisado el 31 de agosto de 2011, México, D.F.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2003) "New Public Management: Undermining Political Control?". *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*. Ed. Hapshire, Ashgate, Oslo, Norwegian
- Cole, G.D.H. (1987) La organización política. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- COPAES (s.a.) *Marco General para los procesos de Acreditación de Programas Académicos de Nivel Superior*. Ed. COPAES, México.
- Day, Patricia and Rudolf Klein (1987) *Accountabilities in Five Public Services*. Ed Tavistock, London.
- De Bruijn, H. (2001) Managing Performance in the Public Sector. Ed. Routledge, London.
- De Sousa Santos, B. (2004) "Introducción: para ampliar el canon democrático". En De Sousa Santos, B. (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Esping-Andersen, Gøsta (1991) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Ed. Princeton University Press, Princeton.
- Fischer, Frank (2007) "Deliberative Policy Analysis as Practical Reason: Integrating Empirical and Normative Arguments". En Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods*. CRC Press, Boca Raton, Florida.
- Forrester, Duncan B., (1993) "Richard Hooker". En Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), *Historia de la filosofía política*. Ed. FCE, México.
- Gastélum, José de la Cerda y Leticia Morales García (2001) *Calidad ISO 9000 en la Administración Pública Mexicana*. Grupo Editorial Iberoamérica, México.
- Gil Villegas, Francisco (2000) "Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública". En José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. Ed. El Colegio de México. México.
- Hajer, Maarten A. y Hendrik Wagenaar (2003) "Introduction". En Hajer, Maarten A. y Hendrik Wagenaar (eds.) *Deliberative Policy Analysis. Understanding governance in the network society*, Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Hill, Michael (1997) *The policy process in the modern state*. Ed. Prentice Hall, London.
- Hobbes, Thomas (1980) *Leviatán o la material, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. FCE, México.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh (1995) *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Oxford.
- Jenkins, Rob (2007) "The Role of Political Institutions in Promoting Accountability". En Anwar Shah (ed.) *Performance Accountability and Combating Corruption*. Washington, Ed. The World Bank, Washington, D.C.
- Kirkpatrick, Ian y Miguel Martínez Lucio (1995) "Introduction". *The Politics of Quality in the Public Sector*. Ed. Routledge, London.
- Krasner, Stephan D. (1978) *Defending the national interest. Raw materials investments and U.S. foreign policy*. Princeton University Press, Princeton.
- López-Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (coords.) (2009) *La estructura de la rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Ed. UNAM, México.
- Majone, Giandomenico (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Ed. FCE, México.

- Malena, Carmen (2004) "Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice". *Social Development Paper No. 76*. Ed. World Bank, Washington, D.C.
- Mann, Michael (1984) "The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms. and Results". *Archives Européennes de Sociologie 25(2)*, Paris.
- Mayer, J.P, (1941) *Trayectoria del Pensamiento Político*. Ed. FCE., México.
- Metzenbaum, Shelley (2009) "Rendición de cuentas del desempeño: los cinco pilares y las seis prácticas esenciales". En María del Carmen Pardo y Ernesto Velasco Sánchez coords., *La Gerencia Pública en América del Norte: Tendencias Actuales de la reforma Administrativa en Canadá, Estados Unidos y México*. Ed. El Colegio de México, México.
- Olvera Rivera, Alberto J. (2009) *La Rendición de Cuentas en México: Diseño Institucional y Participación Ciudadana*. Ed. Secretaría de la Función Pública, Cuadernos sobre Rendición de Cuentas, 2, México.
- Paul, Samuel (s.a.) *Making Voice Work: The Report Card on Bangalore's Public Services*, Public Affairs Centre. Bangalore, India.
- Pollitt, Christopher (1997) "¿Qué es la calidad de los servicios públicos?". En Bernardo Kliksberg comp., *Pobreza: un tema impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*. Ed. FCE, cuarta edición, Caracas, Venezuela.
- Popper, Karl (1994) "Acerca de las llamadas fuentes del conocimiento". En *En busca de un mundo mejor*. Ed. Paidós, México.
- Rathgeb Smith, Steven y Judith Smyth (2010) "The Governance of Contracting Relationships: Killing the Golden Goose". En Stephen P. Osborne, *The New Public Governance*. Ed. Routledge, London.
- Rousseau, Jean-Jacques (1969) *Discours sur l'origine et les fondements de l'inégalité parmi les homes*. Ed. Gallimard, París.
- Rousseau, Jean-Jacques (1982) *El Contrato Social*. Ed. EDAF, Madrid, España.
- Sabine, George H. (1992) *Historia de la teoría política*. Ed. FCE, México.
- Skinner, Quentin (2009) "A genealogy of Modern State". *Proceedings of the British Academy*, 162, London.
- Skinner, Quentin (1986) Los fundamentos del pensamiento político moderno. II. LA reforma, México, FCE.
- Skocpol, Theda (1985) "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research". En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- Stewart, J. D. (1987) "The Role of Information in Public Accountability". En Hopwood, A. and L. Tomkins eds., *Issues in Public Sector Accounting*. Ed. Phillip Allan, Oxford.
- Stewart, John (1992) "The Rebuilding of Public Accountability". Ponencia presentada en la Conferencia Europea de Políticas, diciembre, UE.
- Weimer, D. y Aidan R. Vining (1992) *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Ed. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, NJ, USA.