

**Título:**  
**La rendición de cuentas de las políticas públicas**

Ixchel Pérez Durán  
Universitat Pompeu Fabra  
[ixchel.perez.duran@gmail.com](mailto:ixchel.perez.duran@gmail.com)

**Nota biográfica de la autora:**

Ixchel Pérez Durán es profesora asociada y doctoranda en ciencias políticas por el Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra. Es master en políticas públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) en México, donde trabajó como profesor asistente y en diversos proyectos de investigación. Sus líneas de investigación son la transparencia y la rendición de cuentas de las políticas públicas.

**Resumen:**

El objetivo de este artículo es presentar una propuesta teórico-metodológica para evaluar la rendición de cuentas de las políticas públicas. Por un lado, propongo dos dimensiones para analizar la rendición de cuentas de las políticas (la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción), aplicadas a dos fases centrales del proceso de toda política pública (la definición del problema y su implementación). Por otro lado, una vez planteada esta matriz de análisis, propongo dos formas para medir el nivel de rendición de cuentas de las políticas: la primera, centrada en el grado de formalización del marco normativo referente a la rendición de cuentas de las políticas; y la segunda, centrada en las características de la información a partir de la cual se rinde cuentas.

**Palabras clave:**

Rendición de cuentas, transparencia, políticas públicas.

# LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Ixchel Pérez Durán\*

## Introducción

Los fundamentos de la democracia liberal exigen gobiernos que respondan a los intereses de los ciudadanos. La rendición de cuentas aparece entonces como un mecanismo mediante el cual el gobierno está obligado a informar y a justificar sus decisiones y acciones a los ciudadanos, quienes a su vez, tienen garantizada la existencia de elementos de evaluación y de sanción a dicho gobierno. Algunos estudios se han centrado en el análisis de los mecanismos políticos que sirven para rendir cuentas –en especial, en los procesos electorales, entendidos como instrumentos para la evaluación y la sanción de los representantes políticos (Morlino, 2005; Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Sin embargo, aunque las elecciones son un elemento fundamental para evaluar a los gobiernos, éstas son insuficientes para hacerlo con las decisiones públicas y los programas gubernamentales. Éstos tienen repercusiones cada día y su evaluación no debe limitarse a los tiempos electorales.

El objetivo de este artículo es presentar una propuesta teórico-metodológica para evaluar la rendición de cuentas de las políticas públicas que implementa el gobierno. Por un lado, propongo dos dimensiones para analizar la rendición de cuentas de las políticas (la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción), aplicadas a dos fases centrales del proceso de toda política pública (la definición del problema y su implementación). En estas dos fases de la política, identifico seis elementos básicos que deben ser incorporados en el análisis de la rendición de cuentas de las políticas: causas, objetivos, procedimientos, responsables, recursos y resultados. Por otro lado, una vez planteada esta matriz de análisis, propongo dos formas para medir el nivel de rendición de cuentas de las políticas: la primera, centrada en el grado de formalización legal que se refiere a la rendición de cuentas de las políticas; y la segunda, centrada en las características de la información a partir de la cual se rinde cuentas.

---

□\* Candidata a doctora en ciencias políticas y sociales por la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona. [Ixchel.perez.duran@gmail.com](mailto:Ixchel.perez.duran@gmail.com).

La construcción de esta propuesta teórica para analizar la rendición de cuentas de las políticas está basada en procesos de análisis deductivos, a partir del marco teórico de la rendición de cuentas y del proceso de políticas; y en procesos inductivos, a partir del análisis del estudio de caso de la rendición de cuentas de la política de salud en España.<sup>1</sup> En esta investigación comencé por definir, a partir del marco teórico de la rendición de cuentas y del proceso de políticas, qué es la rendición de cuentas de las políticas. Después comencé a diseñar los elementos que permitieran contar con una definición operativa de la rendición de cuentas de las políticas. Siguiendo la mayoría de las definiciones de la rendición de cuentas que señalan a la información, a la justificación y a la sanción como elementos de ésta, establecí dos dimensiones para analizar la rendición de cuentas de las políticas: la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción. A partir de esto, me centré en el objeto de análisis de la rendición de cuentas: las políticas públicas. De acuerdo con la literatura del proceso de políticas, establecí que el análisis de las dimensiones de la rendición de cuentas debía centrarse en las fases de la definición del problema y de la implementación de la política. Para estas dos fases identifiqué seis elementos básicos con el objetivo de poder transformarlos, posteriormente, en variables concretas que permitan analizar el nivel de rendición de cuentas de dichas políticas: causas, objetivos, procedimientos, responsables, recursos y resultados. El resultado de este proceso fue una matriz de análisis que plantea que la rendición de cuentas de las políticas tiene que analizar, al menos, cómo se informa, se justifica, se evalúa y se emite juicio sobre la definición del problema (causas, objetivos y procedimientos) y sobre la implementación de las políticas (responsables, recursos y resultados).

Una vez planteada esta matriz de análisis, desarrollé dos formas para medir el nivel de rendición de cuentas de las políticas: la primera, centrada en el grado de formalización legal; y la segunda, centrada en las características de la información a partir de la cual se rinde cuentas. Esta propuesta puede ser vista como una propuesta metodológica, que permite medir el nivel de rendición de cuentas de una política. Sin embargo, su principal objetivo es desarrollar un marco teórico y conceptual a partir del cual se pueda analizar la rendición de cuentas de las políticas que implementan los gobiernos.

---

<sup>1</sup> Este artículo forma parte de una investigación más amplia que tiene como objetivo analizar la rendición de cuentas de las políticas públicas y que presenta como evidencia empírica el estudio de caso de la rendición de cuentas de la política de salud en España y de las comunidades autónomas que la componen.

El artículo está dividido en cinco apartados. En primer lugar presento las razones que justifican la importancia de la rendición de cuentas como una pieza central del régimen democrático. En segundo lugar analizo algunas de las definiciones de rendición de cuentas que han sido desarrolladas por la literatura, mencionando las distintas dimensiones que la componen. En tercer lugar presento una definición de la rendición de cuentas de las políticas, acotando el tema y los actores que intervienen en ella. En cuarto lugar desarrollo las dos dimensiones propuestas para analizar la rendición de cuentas de las políticas, planteo utilizar estas dimensiones para analizar dos fases centrales de toda política pública, e identifico seis elementos básicos de estas fases de la política que deben ser incorporados en el análisis de la rendición de cuentas. Finalmente, presento dos formas para medir el nivel de rendición de cuentas de las políticas.

## **1. ¿Por qué es importante la rendición de cuentas en el régimen democrático?**

La principal razón que justifica la importancia de la rendición de cuentas es el principio de la representatividad de los regímenes democráticos. De acuerdo con Przeworski, Stokes y Manin (1999), en una democracia representativa, los representantes políticos y los gobiernos deben responder a los intereses de los ciudadanos. La rendición de cuentas se presenta entonces como un mecanismo para que los gobiernos informen y justifiquen sus acciones a los ciudadanos; y para que dichas acciones puedan ser evaluadas y, en su caso, sancionadas.

Además del principio de representatividad en los regímenes democráticos, Rubenstein (2007) señala un conjunto de razones por las cuales la rendición de cuentas podría ser normativamente deseable y que, por lo general, se relacionan con la provisión de información, con la promoción de virtudes civiles, con el respeto a la ley y con el control del poder político.

En primer lugar, la rendición de cuentas permite –o con mayor precisión, ayuda a constituir– la “no dominación”. Por “no dominación”, me refiero a que a los actores se les impide ejercer su poder de manera arbitraria sobre otros. (...) En segundo lugar, algunas clases de rendición de cuentas aumentan el respeto a las reglas por parte de aquellos que ejercen el poder. (...) En tercer lugar, algunas clases de rendición de cuentas promueven las preferencias de aquellos a quienes se rinde cuentas. (...) En cuarto lugar, la rendición de cuentas a veces promueve normas substantivas o de procedimiento valiosas, como la justicia, la cortesía, o

la honestidad. (...) En quinto lugar, la rendición de cuentas a veces promueve las virtudes civiles y el desarrollo personal por parte tanto de aquellos que ejercen el poder como de aquellos a quienes se rinde cuentas. (...) En sexto lugar, la rendición de cuentas a veces proporciona información útil a aquellos a quienes se rinde cuentas, a aquellos que ejercen el poder, y a terceros (Rubenstein, 2007: 13-14).

Por su parte, para Leonardo Morlino (2005), la rendición de cuentas se inscribe en el tema de la calidad de la democracia, la cual se caracteriza por contar con una estructura institucional estable que garantiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos a través del funcionamiento legítimo y correcto de sus instituciones. Para el autor, una democracia de calidad es, en primer lugar, un régimen legitimado que satisface a los ciudadanos; en segundo lugar, es aquella en la que los ciudadanos, las asociaciones y las comunidades que la componen disfrutan al menos de un nivel moderado de libertad e igualdad; y finalmente, es aquella en la que los propios ciudadanos tienen el poder de evaluar las acciones del gobierno. Es decir, en una democracia de calidad, los ciudadanos controlan “la eficiencia de la aplicación de las leyes en vigor, la eficacia de las decisiones del gobierno y la responsabilidad política o rendición de cuentas de los cargos electos en relación con las exigencias expresadas por la sociedad civil” (Morlino, 2005: 213).

Si la rendición de cuentas es normativamente deseable, ¿cómo analizar si un gobierno informa y justifica sus acciones a los ciudadanos? De acuerdo con Przeworski, “los gobiernos rinden cuentas si los ciudadanos pueden discernir entre gobiernos representativos y no representativos, y si pueden darles o retirarles su aprobación de manera adecuada, manteniendo en el poder a aquellos que desempeñaron bien su cargo, y echando de él a aquellos que no” (Przeworski *et al.*, 1999: 2). Algunos estudios se han centrado en el análisis de los mecanismos políticos de rendición de cuentas –en especial, en los procesos electorales, entendidos como instrumentos para la evaluación y la sanción de los representantes políticos (Przeworski *et al.*, 1999). Sin embargo, aunque las elecciones son un elemento fundamental para evaluar a los representantes políticos, estos mismos análisis han señalado que son insuficientes para hacerlo con el gobierno en su conjunto.

Las elecciones no son el único mecanismo que puede inducir a los gobiernos a actuar de una manera representativa. Para utilizar el lenguaje de O'Donnell (1991), mientras que las elecciones son un mecanismo “vertical” de rendición de cuentas, las instituciones democráticas deben ofrecer también “mecanismos

horizontales": los poderes del gobierno deben rendir cuentas no sólo a los ciudadanos sino también el uno al otro. De hecho, no todos los órganos de gobierno son elegidos en las democracias: los miembros de los poderes ejecutivo y legislativo son elegidos, directa o indirectamente, pero los jueces y los burócratas no lo son (Przeworski, 1999: 19).

Si los procesos electorales competitivos y el castigo mediante el voto no son suficientes para la rendición de cuentas del ejercicio cotidiano de gobierno, es necesario analizar, por un lado, los mecanismos que los gobiernos utilizan para informar y para justificar las decisiones y las acciones que llevan a cabo; y por otro, los mecanismos que existen para evaluar y para sancionar dichas acciones de gobierno. Esta investigación está centrada en el análisis de la rendición de cuentas del principal instrumento de gobierno: las políticas públicas que se implementan.

## **2. Definiciones y dimensiones de la rendición de cuentas**

A partir de la revisión de la literatura sobre rendición de cuentas se encontraron dos tipos de definiciones: una definición *minimalista* y acotada de la rendición de cuentas, y una definición *amplia*. Por un lado, un primer grupo la define de manera acotada y descriptiva: una relación entre dos actores (A y B), en donde B está facultado para exigir que A informe y justifique su conducta con respecto a M (Shafritz, 1998; Romzek, 1998; Philp, 2008). En esta relación, B está facultado para sancionar a A si no cumple con informar y justificar dichas conductas, aunque esto no signifique que pueda sancionarlo por los contenidos de dichos informes (Philp, 2008). A esta definición la he denominado *minimalista* por dos razones: primero, porque tiene una dimensión acotada de la sanción, al mencionar que B puede sancionar a A únicamente cuando éste incumple con la obligación de informar y de justificar sus acciones, lo que no significa que B pueda sancionar por los contenidos de dichas acciones; y segundo, porque carece de los referentes del régimen democrático que asumen la rendición de cuentas como un instrumento fundamental de la representatividad de las democracias liberales, y de los pesos y contrapesos del poder político.

Por otro lado, existe un segundo grupo de autores que presenta la rendición de cuentas como un concepto más amplio, sustentado en un conjunto de principios de la democracia liberal representativa (Bovens, 2006; Merino, 2010; Mulgan, 2000; Schedler, 2005). El elemento central que comparten estos autores es la definición de la rendición de cuentas a partir de tres elementos: la información, la

justificación, y el juicio y/o sanción. De acuerdo con Richard Mulgan (2000), la rendición de cuentas es externa, pues un actor (A) rinde cuentas a otro actor externo (B); conlleva una interacción social, en donde el actor B busca respuestas y rectificación de los actos de A; mientras que A responde a esas preguntas y acepta las sanciones que B pueda imponerle; finalmente, implica derechos de autoridad, pues B tiene el derecho a exigir respuestas e imponer sanciones. Desde esta definición, la rendición de cuentas contempla dimensiones de información, de justificación y de sanción. Aunque el autor señala que la inclusión de la sanción podría ser discutible, pues va más allá de la noción de “dar cuentas”; el sólo hecho de “pedir cuentas”, como comúnmente se entiende, parecería incompleto sin un proceso de rectificación.

Por su parte, para Andreas Schedler, “‘A’ rinde cuentas a ‘B’ cuando está obligado a informarle sobre sus acciones y decisiones (sean pasadas o futuras), a justificarlas y a sufrir el castigo correspondiente en caso de mala conducta” (Schedler, 2005: 21). Para este autor, la rendición de cuentas también contempla tres elementos: información, justificación y sanción. Esto significa que “la rendición de cuentas abarca de manera genérica tres maneras diferentes para prevenir y corregir abusos del poder: obliga al poder a abrirse a la inspección pública; lo fuerza a explicar y justificar sus actos, y lo supedita a la amenaza de sanciones” (Schedler, 2005: 13). Las dimensiones de información y justificación “corresponden con el concepto de *answerability*, entendida como la capacidad para pedir a los funcionarios y a los políticos que informen y expliquen sus decisiones. Este concepto engloba la capacidad de “preguntar por los hechos (la dimensión informativa de la rendición de cuentas)”, pero también “por las razones (la dimensión argumentativa de la rendición de cuentas)” (Schedler, 2005: 14). Finalmente, la tercera dimensión corresponde al concepto denominado *enforcement*. Esta dimensión consiste en hacer valer la ley y el principal mecanismo para lograrlo es la sanción. Se trata de un aspecto impositivo, “el esfuerzo por asegurar el cumplimiento con las normas por medio de la imposición de sanciones” (Schedler, 2005: 16). Aunque el autor menciona que estos tres pilares de la rendición de cuentas pueden estar presentes en distintos grados, su definición carecería de sentido si se excluyera el elemento impositivo y de sanción a los gobiernos.

Mark Bovens también secunda una definición amplia de la rendición de cuentas. La presenta como una “relación” entre un actor y un foro, en la cual el actor tiene la obligación de explicar y de justificar su conducta. El foro puede preguntar y emitir juicios, mientras que el actor tiene que enfrentarse a sus consecuencias (Bovens, 2006). Aunque pueden participar distintos actores y foros, el autor

enfatisa que se trata de una relación sustentada en la naturaleza del agente-principal y desde esta perspectiva, la rendición de cuentas también consistiría en tres elementos o etapas: en la primera, el actor está obligado a informar al foro acerca de su conducta, proporcionando información acerca de su desempeño, de sus resultados y de sus procedimientos; en la segunda, es necesario que el foro tenga la posibilidad de interrogar al actor y de cuestionar la adecuación de la información o la legitimidad de su conducta. Y en la tercera, el foro puede emitir juicio sobre la conducta del actor, y en caso de emitir un juicio negativo, el foro frecuentemente puede imponer sanciones de algún tipo a dicho actor (Bovens, 2006: 10).

Finalmente, de acuerdo con Mauricio Merino y Sergio López-Ayllón en la concepción más elemental de la rendición de cuentas, “que la define como el acto de *entregar* o *dar* cuentas a alguien, es posible encontrar el menos tres componentes básicos: a) dos actores involucrados; b) un asunto sobre el que se rinden las cuentas, relacionado con una responsabilidad asumida por uno de los sujetos; y c) un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto” (Merino y Ayllón, 2010: 1). Estos autores añaden que la rendición de cuentas también implica un marco jurídico y político de responsabilidades y de obligaciones públicas, que se desprenden de los principios del régimen democrático. Pero además señalan que en esta definición entra un tercer actor: los ciudadanos, “quienes aseguran que la rendición de cuentas vaya más allá del mero control del poder político sobre sus subordinados y sus burocracias” (Merino y Ayllón, 2010: 4).

### **3. La rendición de cuentas de las políticas públicas: ¿qué es y quiénes son sus actores?**

Existen diversos estudios que han analizado la rendición de cuentas de los gobiernos, en especial, de los representantes políticos, a partir de los procesos electorales que se desarrollan en los regímenes democráticos. Al mismo tiempo, estos estudios han señalado la insuficiencia de las elecciones para evaluar las decisiones y las acciones del ejercicio gubernamental (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Esta investigación está centrada en la rendición de cuentas de las políticas públicas que llevan a cabo dichos gobiernos, más allá del proceso electoral.



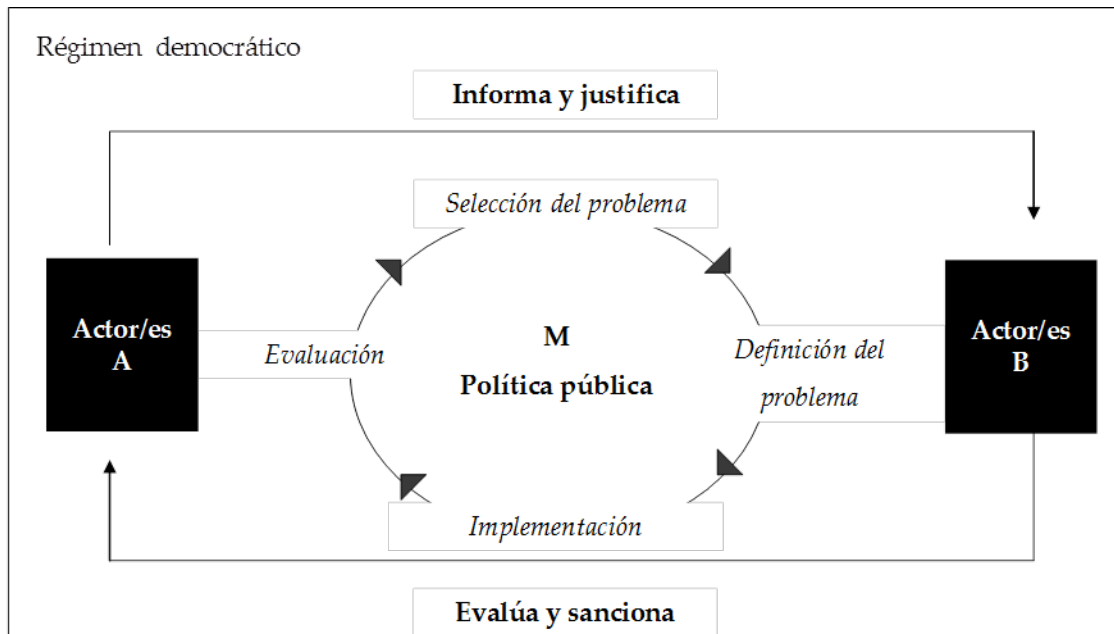
De acuerdo con la literatura del proceso de políticas, una política pública se define como una acción deliberada del Estado para decidir intervenir –o no- en un problema que se considera público (Aguilar, 1992; Meny y Thoenig, 1992; Weimer y Vining, 2004). Por un lado, desde su propia definición se alude al sentido de lo “público”, lo cual “presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37). En el caso de los regímenes democráticos se espera que las decisiones y las acciones de gobierno sean accesibles, abiertas y verificables (Arendt, 1993).

Por otro lado, las políticas públicas se caracterizan por una serie de pasos o etapas que forman parte de su proceso, aunque éstas no son completamente deliberadas, ordenadas y consecutivas (Lindblom, 1996; Simon, 1983). De manera general, la literatura del proceso de políticas coincide en la existencia de las siguientes etapas: la selección del problema, que lo incorpora en la agenda pública; la definición del problema, que lo desagrega por sus causas y por los objetivos que buscan ser alcanzados; la implementación, que consiste en la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos y de recursos para alcanzar dichos objetivos; y la evaluación de resultados, que mide el alcance de los efectos producidos por la política (Parsons, 2007; Bardach, 2000; Meny y Thoenig, 1992).

A partir de la revisión conceptual de la rendición de cuentas y del proceso de políticas, defino la rendición de cuentas de una política pública como una relación, desarrollada en un régimen democrático, en donde el/los actor/es (A’s) tiene/n la obligación, en los distintos momentos del proceso de la política identificados (selección y definición del problema, implementación y evaluación), de informar y de justificar las acciones que se llevan a cabo (M); mientras que el/los actor/es (B’s) tiene/n la facultad de evaluar y de sancionar cada una de las etapas de éste proceso de política.

Esta definición enfatiza que la rendición de cuentas de las políticas es una relación en donde no tienen por qué intervenir dos actores únicos (A y B), sino que puede tratarse de distintos actores (A’s y B’s) que van seleccionando, diseñando, implementando y evaluando a la política a lo largo de todo su proceso. Por esta razón, la investigación plantea que para analizar la rendición de cuentas de una política pública, es necesario tomar en cuenta que el actor que informa puede variar de aquél que justifica; o bien, que el actor que evalúa, no siempre será el mismo que aquél que sanciona.

Esquema 1. Elementos y actores de la rendición de cuentas de las políticas públicas.



Fuente: Elaboración propia a partir de la definición de rendición de cuentas y de las etapas del proceso de políticas.

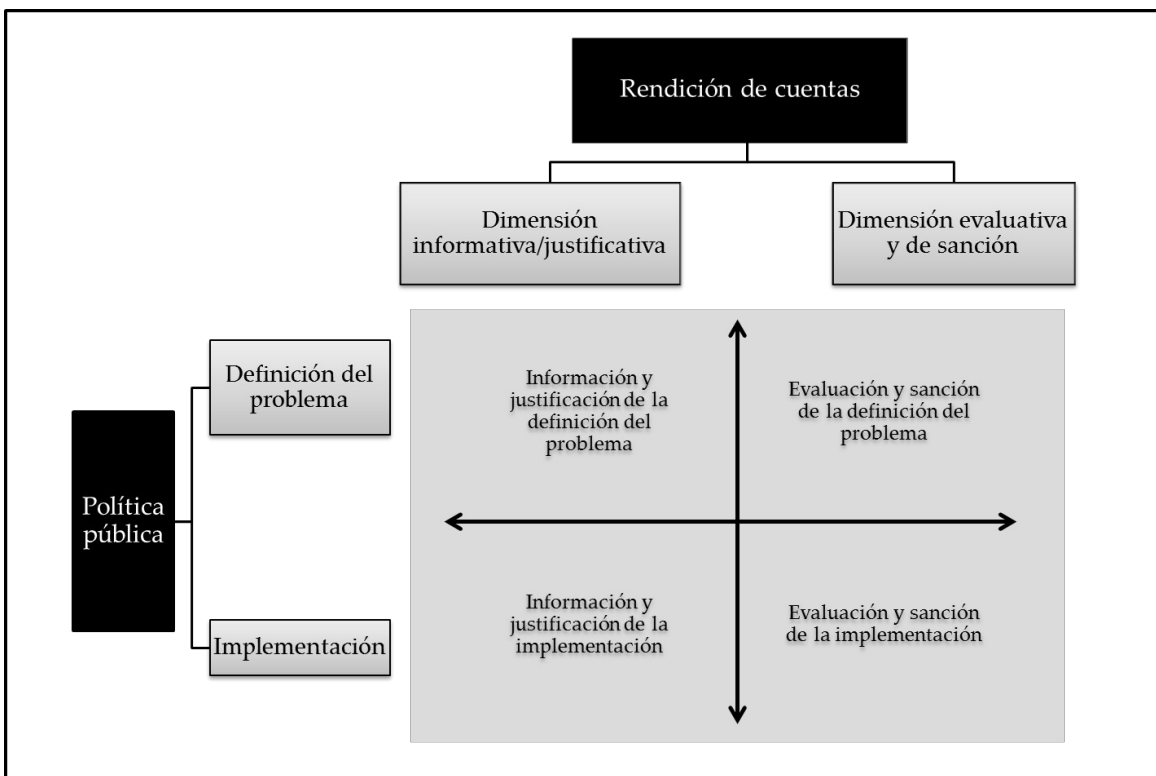
Distintos estudios han desarrollado la idea de que existen dos formas de rendición de cuentas: rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical (O'Donnell, 1999; Schedler, 1999, 2005). Mientras la primera "se refiere a las relaciones de control entre agencias del Estado," la segunda "se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado" (Schedler, 2005: 33). Debido a la diversidad de actores que intervienen en la rendición de cuentas de las políticas, es relevante mencionar que la rendición de cuentas vertical ocurre cuando los ciudadanos son los principales destinatarios de la información y de la justificación, y cuando detentan las atribuciones para evaluar y para sancionar el proceso de una determinada política pública. Por su parte, la rendición de cuentas horizontal ocurre cuando estos destinatarios son entidades y organizaciones públicas, como el poder legislativo y/u otras instancias de evaluación y de sanción del sector público. Hacer esta distinción es relevante, pues permite identificar quiénes pueden ser los actores de la rendición de cuentas de las políticas, y sobre todo, porque permite tener una definición que va más allá de los procesos electorales.

En una democracia representativa, el actor A está generalmente formado por el poder legislativo –pues tiene atribuciones directas para diseñar la política-, y/o por el poder ejecutivo –pues tiene atribuciones para diseñar y para implementar dicha política-; por su parte, el actor B podría estar formado, en distintos momentos del proceso de la política, por el poder legislativo, por los ciudadanos –de manera directa o a través de sus distintas organizaciones-, por las oficinas auditoras, por el poder judicial, y/o por otras organizaciones públicas de los distintos niveles de gobierno, pues cada uno de ellos detenta medios para evaluar y para sancionar el diseño y la implementación de la política. Estas distinciones entre actores también atraviesan por los distintos niveles de gobierno que participan en el proceso de la política.

#### **4. ¿Cómo analizar la rendición de cuentas de las políticas públicas?**

Siguiendo las discusiones teóricas precedentes, propongo analizar la rendición de cuentas a partir de las dos dimensiones que la componen –la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción-, aplicadas a dos de los elementos centrales que forman parte del proceso de toda política pública –definición del problema e implementación-. Me centro en estas dos fases, pues, de acuerdo con la literatura del proceso de políticas, una vez que el problema ha sido situado en la agenda pública, la definición del problema y la implementación son dos piezas centrales que determinan el éxito o el fracaso de una política (Bardach, 2000; Majone, 1989; Merino, 2008; Weimer y Vining, 2004; Pressman y Wildavsky, 1998). De esta manera, planteo que la rendición de cuentas de las políticas tiene que analizar, al menos, cómo se informa, se justifica, se evalúa y se emite juicio sobre la definición del problema y sobre la implementación de las políticas.

Esquema 2. Dimensiones y fases de análisis de la rendición de cuentas de las políticas



Fuente: Elaboración propia.

*4.1. El análisis de la rendición de cuentas de las políticas a partir de dos dimensiones: la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción.*

En esta investigación propongo analizar la rendición de cuentas de las políticas públicas a partir de la dimensión informativa y justificativa, y de la dimensión evaluativa y de sanción. Como ya mencioné, en la primera, el actor A está obligado a informar sobre sus acciones a B, pero también está obligado a justificar y a argumentar dichas acciones. En la segunda dimensión, el actor A debe responder a un juicio o, en su caso, a una sanción si faltó a sus responsabilidades establecidas. Por su parte, al actor B detenta los derechos necesarios para poder pedir cuentas sobre sus acciones y las atribuciones para poder emitir juicio sobre dichas acciones

Aún a riesgo de incurrir en repetición y para que no haya lugar a equívocos, a continuación proporciono una definición operativa de las dos dimensiones

básicas para evaluar la rendición de cuentas de las políticas, basada en la discusión teórica anterior:

*a) Dimensión informativa y justificativa de la política.* Esta dimensión está formada por dos momentos. En primer lugar, el actor A –el gobierno y/o el poder legislativo- hace pública la información referente a la política pública, y el actor B –los ciudadanos, de manera directa o a través de sus distintas organizaciones; el poder legislativo; las oficinas auditoras; el poder judicial; y/u otras organizaciones públicas de distintos niveles de gobierno- pueden acceder a ella en cualquier momento que lo requieran. Este es el principio fundamental de la rendición de cuentas, pues sólo a partir de la disponibilidad de la información se pueden evaluar y sancionar las acciones del gobierno. Si no existe información, el gobierno no tendría sobre qué acciones y decisiones justificarse, y los ciudadanos, el poder legislativo y las instancias de evaluación y de control del sector público no podrían emitir algún juicio y aplicar alguna sanción.

El segundo momento corresponde a la parte justificativa de esta dimensión. En ésta, el actor A justifica a B las decisiones y los resultados producidos por la implementación de dicha política. En esta dimensión no sólo importa la cantidad de información que el gobierno hace pública, pues lo relevante son las razones a las que se alude para justificar el contenido de dicha información.

*b) Dimensión evaluativa y de sanción de la política.* En esta dimensión de la rendición de cuentas presento una distinción entre la parte evaluativa y la parte de sanción. Como ya se mencionó, algunos autores han aludido a un aspecto impositivo y sancionador de la rendición de cuentas (Schedler, 2008; Mulgan, 2000), por su parte, otros han hecho referencia a la posibilidad de emitir un juicio sobre la conducta del actor, que puede conllevar tanto aprobaciones como sanciones (Bovens, 2006; Merino, 2010). Aunque no todos estos autores hacen esta distinción de manera explícita, en todas sus definiciones de rendición de cuentas se encuentra la idea de que a toda asignación de sanciones, le antecede un proceso de juicio y de evaluación de las decisiones y de las acciones. Por esta razón, planteo que la segunda dimensión de la rendición de cuentas también está formada por dos momentos claramente diferenciados. El primero remite a la existencia de evaluaciones a las que debe ser sometida la política –tanto internas como externas-. Se trata de un conjunto de evaluaciones que se aplican a lo largo del proceso de la política, y que tienen como objetivo analizar los efectos producidos por dicha política.

Por su parte, el segundo momento se centra en el aspecto impositivo, o bien, en las sanciones impuestas o que podrían imponerse a los responsables de la política, cuando incurren en prácticas arbitrarias, en abusos de poder, en actos de corrupción o simplemente, en un desempeño insatisfactorio en la formulación y en la implementación de la política.

#### *4.2. El análisis de la rendición de cuentas de dos fases del proceso de la política: la definición del problema y la implementación de la política.*

En esta investigación también propongo analizar, a partir de las dos dimensiones de la rendición de cuentas, dos fases centrales que componen, al menos, toda política pública: la definición del problema y su implementación. Me centro en el análisis de estas dos etapas debido a que la literatura del proceso de políticas ha enfatizado que, una vez que el problema ha sido situado en la agenda pública, éstas son piezas centrales que determinan el éxito o el fracaso de una política pública (Bardach, 2000; Parsons, 2007; Pressman y Wildavsky, 1998).

Por un lado, la definición del problema de la política es relevante, pues se ha demostrado que existen distintas maneras de definir un problema público, y que cada una de estas definiciones conlleva diferentes objetivos y acciones de gobierno (Parsons, 2007). Sumado a esto, diversos estudios han señalado que las políticas fallan cuando el núcleo duro de la definición del problema que se quiere resolver contiene objetivos incongruentes y contradictorios entre sí (Majone, 1989; Merino, 2010b). Por otro lado, de acuerdo con esta literatura, la fase de la implementación también puede condicionar el éxito o el fracaso de una política, pues pueden presentarse los siguientes problemas: la complejidad de la acción colectiva y la multiplicidad de los puntos de decisión que mencionan Pressman y Wildavsky (1998); los juegos de implementación que se dan entre los distintos actores e intereses que participan en la política y de los cuales habla Eugene Bardach (1977); el efecto de las variables políticas que señalan Sabatier y Mazmanian (1993); y las restricciones institucionales a las que se enfrentan las políticas señaladas por la escuela institucionalista (March y Olsen, 1997; Majone, 1989). El análisis de la rendición de cuentas de estos dos elementos permitiría disminuir, o simplemente hacer visibles, los efectos adversos que puedan presentarse en el diseño y en la implementación de la política.

##### *4.2.1. La rendición de cuentas de la definición del problema de la política.*

Si una política pública es una selección y una definición de problemas, el análisis de la rendición de cuentas de dicha política debe comenzar desde la propia definición del problema que busca ser atendido. Diversos autores han insistido en que la génesis de toda política pública es el reconocimiento y la definición de un problema público (Bardach, 2000; Parsons, 2007; Merino, 2010b). Pero también han señalado que esta definición de problemas está acompañada de un marco valorativo que determinará los objetivos y los procedimientos que seguirán dichas políticas. “Todas las personas podrían estar de acuerdo en cuanto al tema, pero no en cuanto a la definición exacta del problema y, por ende, en cuanto a las políticas públicas que deberán implementarse. (...) Un problema debe ser definido, estructurado, colocado dentro de ciertos límites, además de recibir un nombre o etiqueta. (...) Las palabras y los conceptos a los que se recurre para describir, analizar o clasificar un problema enmarcan y moldean la realidad a la que se desea aplicar una política o “solución”. El hecho de que se compartan los mismos datos o por lo menos se crea que así es, no significa que se vea la misma cosa. (...) En palabras de Popper y Kuhn, la teoría se percibe a través de una teoría o marco, y la teoría que se elige determina qué problema se ve.” (Parsons, 2007: 119-120) Visto así, la rendición de cuentas de una política pública sólo tiene sentido, cuando la información, la justificación, la evaluación y la sanción que se llevan a cabo tienen una relación directa con los elementos del diseño de dicha política.

De acuerdo con la literatura del proceso de políticas, se puede decir que los elementos centrales de la definición del problema son las *causas*, los *objetivos* y los *procedimientos* de la política. Las *causas* se refieren a la identificación y a la definición que hacen las autoridades públicas de las causas que originaron el problema público. Como ya mencioné, esta causalidad no está exenta de valores, pues toda definición del problema está acompañada de una teoría de entrada y de un marco valorativo (Merino, 2010b). Por su parte, los *objetivos* de la política se refieren a los efectos y/o a los resultados que busca alcanzar la política. Y finalmente, los *procedimientos* aluden a los pasos específicos y operativos que se establecen formalmente para ejecutar dichos objetivos. Desde la matriz de análisis que propongo, la rendición de cuentas de la fase de la definición del problema, puede concretarse en la información y en la justificación de las causas del problema, de los objetivos y de los procedimientos de la política; así como en la evaluación y en la sanción de éstos mismos procedimientos y objetivos.

#### 4.2.2. La rendición de cuentas de la implementación de la política.

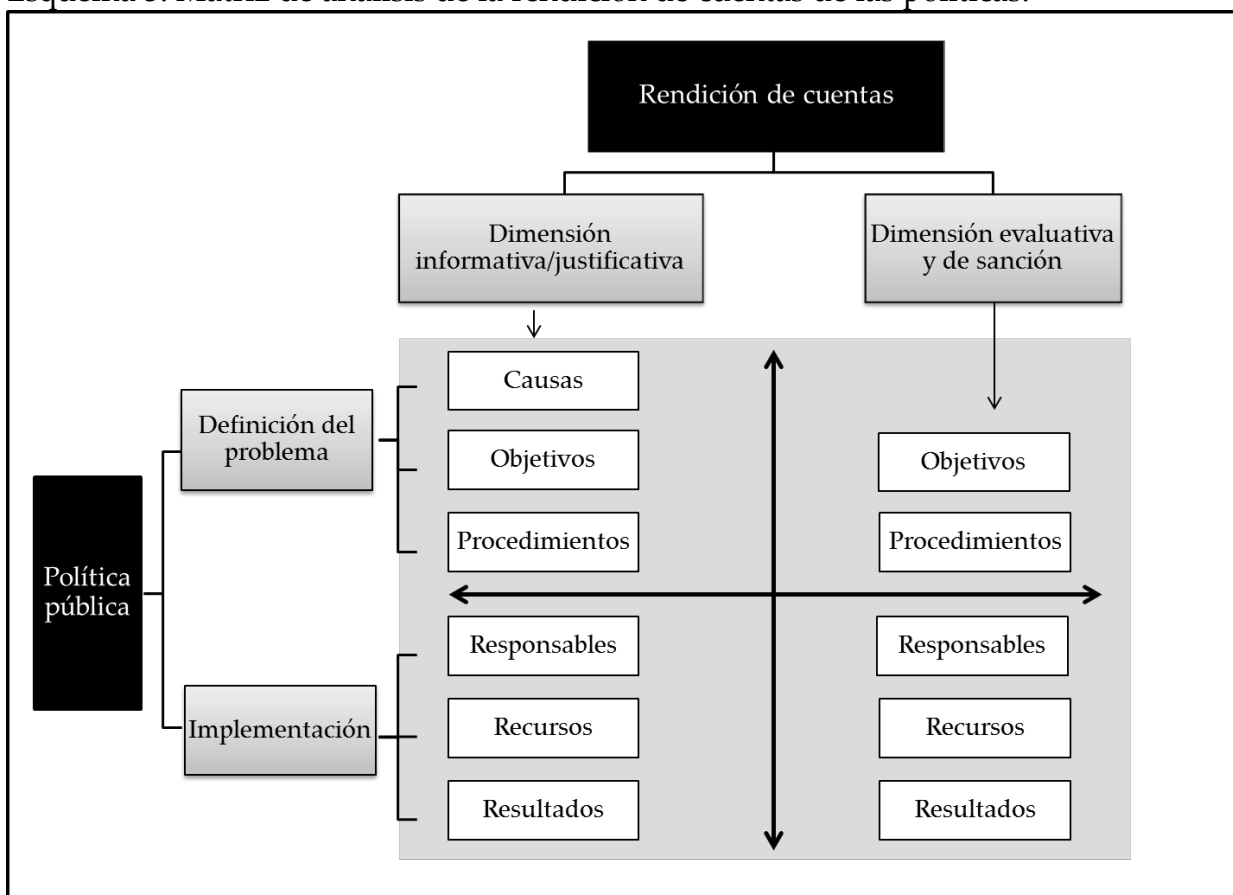
Por otro lado, una vez que el problema ha sido definido, la política atraviesa por un período de implementación, entendida como “un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas” (Wildavsky y Pressman, 1998: 55). El proceso de implementación parte de condiciones previas: la definición del problema, los objetivos que buscan ser alcanzados y el marco normativo que sustenta dichas actuaciones (Aguilar, 1993). La implementación es el conjunto de acciones que buscan alcanzar los objetivos de la política planteados, así como ejecutar los procedimientos planteados en la definición del problema. En este conjunto de acciones, los responsables, los recursos y los resultados producidos interactúan para llevar a cabo la política pública.

A partir de la revisión de la literatura del proceso de políticas, planteo que los elementos centrales de la implementación son los *responsables*, los *recursos* y los *resultados* de la política. Los *responsables* se refieren a las instituciones, las organizaciones y las personas concretas que se encargan de implementar la política. Este elemento permite conocer quiénes son, y qué atribuciones y obligaciones tienen cada uno de ellos, en función de los objetivos y de los procedimientos de la política. Por su parte, los *recursos* aluden al presupuesto asignado y ejecutado en la implementación de la política. Este elemento implica un seguimiento de los recursos destinados a la puesta en marcha de la política. Finalmente, los *resultados* se refieren a las consecuencias y a los efectos producidos por la implementación de la política. De acuerdo con la literatura del proceso de políticas, se espera que la asignación de responsabilidades, el ejercicio de los recursos y la generación de resultados se correspondan con los objetivos para los cuales estuvo diseñada dicha política. Visto así, desde la matriz de análisis que propongo, la rendición de cuentas de la fase de la implementación de la política, puede concretarse en la información, en la justificación, en la evaluación y en la sanción de los responsables, de los recursos y de los resultados de la política.

A continuación presento el esquema analítico de la rendición de cuentas de las políticas, sintetizando los elementos de las políticas sobre los cuales se debe rendir cuentas.



Esquema 3. Matriz de análisis de la rendición de cuentas de las políticas.



Fuente: Elaboración propia.

## 5. ¿Cómo medir el nivel de rendición de cuentas de una política pública?

En los apartados anteriores desarrollé las dos dimensiones de la rendición de cuentas de las políticas (informativa/justificativa, y evaluativa/sanción), las dos fases del proceso de políticas que serán analizadas (definición del problema e implementación) y los seis elementos centrales que componen a dichas fases de las políticas (causas, objetivos, procedimientos, responsables, recursos y resultados). El grado de rendición de cuentas de una determinada política pública variará en función de la información, la justificación, la evaluación y la sanción de las dos fases de la política y de los seis elementos que las componen.

En esta investigación propongo dos formas para medir el nivel de rendición de cuentas de las políticas. En primer lugar, presento una valoración centrada en el grado de formalización del marco legal vinculado a la rendición de cuentas de la definición del problema y de la implementación de la política. En segundo lugar, desarrollo una forma de medir la rendición de cuentas que va más allá del marco legal, y que se centra en el cumplimiento real de las características que, de acuerdo con la literatura, debe tener la información a partir de la cual se rinde cuentas.

### *5.1. El nivel de rendición de cuentas de la política a partir del grado de formalización legal.*

Esta forma de análisis del nivel de rendición de cuentas se centra en el grado de formalización del marco legal que hace referencia a la rendición de cuentas de los elementos centrales de la definición del problema y de la implementación de la política, el cual puede tener distintos grados de desarrollo (Stinchcombe, 2001). Aunque esta forma de evaluar se limita al aspecto formal, es relevante, pues toda política pública parte del principio de legalidad y de los supuestos del marco normativo que la sustentan (Aguilar, 1993; Wildavsky, 1998). En esta investigación presento tres casos generales:

- a) *Formalización desarrollada.* Se refiere al grado mayor de formalización del marco normativo relacionado con la rendición de cuentas de la política. En este caso, los procedimientos de rendición de cuentas que están establecidos legalmente presentan las siguientes características: *autonomía, especificidad, publicidad y carácter vinculante.*
  1. *Carácter específico.* Esta característica valora el desarrollo de los procedimientos establecidos legalmente para informar, justificar, evaluar y sancionar, de manera concreta, cada uno de los elementos básicos de la definición del problema y de la implementación de la política (las causas, los objetivos, los procedimientos, los recursos, los responsables y los resultados). El grado de desarrollo de estos procedimientos corresponde, a su vez, con los distintos rangos legales (los cuales están organizados por su nivel jerárquico y por sus competencias).
  2. *Carácter autónomo.* En esta característica se valora la autonomía política, de gestión y de recursos de quienes informan y justifican, y

de quienes emiten las evaluaciones y las sanciones referentes a los objetivos, los procedimientos, los recursos, los responsables y los resultados de la política (Cejudo y Ríos, 2010).

3. *Carácter vinculante.* Esta característica asume que el carácter de obligatoriedad legal es más relevante que el carácter consultivo. De ahí que valore la obligatoriedad legal de informar y de justificar lo referente a las causas, los objetivos, los procedimientos, los recursos, los responsables y los resultados de la política; y la obligatoriedad que conllevan las resoluciones de los actores que evalúan y que sancionan a los responsables de la política (Neumann, 2009).
  4. *Carácter público.* Esta característica se refiere a la publicidad y accesibilidad de la información relacionada con las causas, los objetivos, los procedimientos, los recursos, los responsables y los resultados de la política. Esta característica asume que la relevancia de la información estriba en su publicidad y no en su sola producción.
- b) *Formalización media.* Se refiere al grado de formalización medio del marco normativo relacionado con la rendición de cuentas, pues aunque se contempla alguna regulación, está responde de manera insuficiente a las cuatro características ya mencionadas (autonomía, especificidad, publicidad y carácter vinculante). En especial, la formalización media corresponde con el desarrollo normativo que carece del carácter específico.
- c) *Sin formalización.* El marco normativo no contempla ningún tipo de regulación y no responde a los requisitos señalados.

Esquema 4. Rendición de cuentas a partir del grado de formalización legal

<i>Elementos definición del problema e implementación</i>	<i>Dimensiones de la rendición de cuentas</i>					
	<i>Dimensión informativa y justificativa</i>			<i>Dimensión evaluativa y de sanción</i>		
	<i>Formalización desarrollada</i>	<i>Formalización media</i>	<i>SF</i>	<i>Formalización desarrollada</i>	<i>Formalización media</i>	<i>SF</i>
<i>1. Causas</i>						
<i>2. Objetivos</i>						
<i>3. Procedimientos</i>						
<i>4. Responsables</i>						
<i>5. Recursos</i>						
<i>6. Resultados</i>						

SF= sin formalización. Fuente: Elaboración propia.

5.2. *El nivel de rendición de cuentas de la política a partir de las características de la información y de los procedimientos de evaluación y de sanción.*

Esta forma de medición se centra en el análisis de las características de la información a partir de la cual se rinden cuentas. Por un lado, siguiendo la literatura existente sobre la evaluación de la transparencia y de la rendición de cuentas de la información pública gubernamental, retomo una valoración de la información de la rendición de cuentas de la política, a partir del grado de cumplimiento de tres características: suficiencia, verificabilidad y relevancia (Merino, 2008; Fung y Weil, 2007).

- a) *Información suficiente*: Esta característica alude a la publicidad efectiva de la información de cada una de los elementos que integran la matriz de análisis aquí presentada (Ver esquema 3). La información se considera suficiente cuando esta resulta imprescindible para rendir cuentas sobre un determinado elemento de la política, y no existe otra información que pueda sustituirla.
- b) *Información verificable*: Esta característica permite constatar que los contenidos de la información producida sobre determinado asunto

correspondan con el cumplimiento de los objetivos de la política. Es decir, permite verificar “que las decisiones y los procesos de la organización se llevaron a cabo del mismo modo en que estaban definidos por las normas o los procedimientos aplicables, o bien de la manera en que se dijo que efectivamente ocurrió” (Merino, 2008: 5).

- c) *Información relevante*: Esta característica de la información hace referencia al concepto de “transparencia focalizada” según Archon Fung y Graham Weil (2007). De acuerdo con estos autores, la información revelada debe estar enfocada en temas concretos de la gestión pública y debe producir efectos tanto en los usuarios, como en las organizaciones que están revelando dicha información pública. En concreto, esta característica asume que la valoración final de la información que produce la rendición de cuentas está hecha en función de la relevancia que tiene para sus propios usuarios.

Esquema 5. Rendición de cuentas de la política a partir de las características de la información

<i>Elementos definición del problema e implementación</i>	<i>Dimensiones de la rendición de cuentas</i>					
	<i>Dimensión informativa y justificativa</i>			<i>Dimensión evaluativa y de sanción</i>		
	<i>Info. suficiente</i>	<i>Info. verificable</i>	<i>Info. relevante</i>	<i>Info. suficiente</i>	<i>Info. verificable</i>	<i>Info. relevante</i>
<i>1. Causas</i>						
<i>2. Objetivos</i>						
<i>3. Procedimientos</i>						
<i>4. Responsables</i>						
<i>5. Recursos</i>						
<i>6. Resultados</i>						

Fuente: Elaboración propia

## 6. Conclusiones

Esta investigación se inició con la idea de analizar la rendición de cuentas de los gobiernos más allá de los procesos electorales. Por esta razón, comencé por analizar la rendición de cuentas del principal instrumento de gobierno: las políticas públicas.

En este artículo desarrollé una propuesta teórico-metodológica para analizar la rendición de cuentas de las políticas públicas que implementan los gobiernos. Para ello, construí una matriz de análisis que plantea que la rendición de cuentas de las políticas debe realizarse a partir de las dos dimensiones que la componen (la dimensión informativa y justificativa, y la dimensión evaluativa y de sanción); que éstas dimensiones deben aplicarse a las dos fases centrales del proceso de toda política pública (la definición del problema y la implementación); y que a estas fases de la política le corresponden un conjunto de seis elementos básicos que deben ser sujetos de rendición de cuentas (causas, objetivos, procedimientos, responsables, recursos y resultados).

Por otro lado, a partir de la propuesta de la matriz de análisis, en este artículo también presenté dos propuestas para medir los niveles de rendición de cuentas, la primera está centrada en el grado de formalización legal (formalización desarrollada, formalización media y sin formalización); y la segunda, en las características de la información a partir de la cual se rinde cuentas (suficiencia, verificabilidad y relevancia).

Finalmente, debe señalarse que este artículo forma parte de una investigación más amplia sobre la rendición de cuentas de las políticas públicas, que toma como estudio de caso la política de salud en España y en las comunidades autónomas que la componen. Este análisis será relevante pues permitirá contratar la validez empírica de esta propuesta teórica. Por el momento, sólo les presento este marco analítico, con el objetivo de que pueda ser utilizado para analizar la rendición de cuentas de políticas públicas concretas.

## **Bibliografía**

Aguilar, Luis, (1992) *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa.

-----, (1993) *La Implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa.

Arendt, Hannah, (1993) *La condición humana*, Paidós, Barcelona, 1993

Banisar, David, (2006) *Freedom of Information Around the World 2006. A Global Survey of Access to Government Information Laws*, Privacy International.

Bardach, Eugene (2000) *Practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving*, New York, Chatham House Publisher, Seven Bridges Press.

-----, (1977) *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, MIT Press.

Behn, Robert, (2001) *Rethinking democratic accountability*, Brookings Institution Press.

Bovens, Mark, (2006) "Analysing and Assessing Public Accountability. A conceptual framework", Utrecht University, European Governance Papers.

Bovens, Mark (1998) *The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cejudo, Guillermo, Alejandra Ríos, Sergio López-Ayllón (2010), *Métrica de la transparencia 2010*, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Deiniger, Klaus y Mpuga, Paul (2004) "Does Greater Accountability Improve the Quality of Delivery of Public Services? Evidence from Uganda", Washington, World Bank Policy Research Working Paper 3277.

Florini, Ann (Ed.), (2007) *The Right to Know. Transparency for an Open World*, New York, Columbia University Press..

Fung, Archon, Mary Graham y David Weil, (2007) *Full Disclosure. The perils and promise of transparency*, New York, Cambridge University Press.

Islam, Roumeen (2006) "Does More Transparency Go Along With Better Governance?," *Economics and Politics*, vol. 18, no. 2.

Lindblom, Charles (1996) "La ciencia de salir del paso" y "Todavía tratando de salir del paso", en Villanueva, A. *La hechura de las políticas*, Porrúa, 1996.

Kaufmann, Daniel y Ana Bellver, (2005) *Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications*, Washington, World Bank Working Paper.

Majone, Giandomenico, (1989) *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*, New Haven, Yale University.

March, James y Johan Olsen, (1997) *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, Fondo de Cultura Económica.

Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Merino, Mauricio, (2010) “La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos”, en Mauricio Merino, Guillermo Cejudo y Sergio López (coords.), *La estructura de la rendición de cuentas en México*, IJ-UNAM

-----, (2010b), “Los programas de subsidios al campo: las razones y las sinrazones de una política mal diseñada”, en Jonathan Fox y Libby Haigh, *Subsidios para la desigualdad*, Woodrow Wilson International Center for Scholar.

-----, (2007) “El desafío de la transparencia organizacional”, en Miguel Carbonell y Jorge Bustillos, *Hacia una democracia de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia*, México, IJ-UNAM-IFAI.

-----, (2008) “La transparencia como política pública”, en John Ackerman (ed.), *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, México, Siglo XX-UNAM.

Morlino, Leonardo, y Larry Diamond (2005), *Assessing y the Quality of Democracy*, John Hopkins University Press.

Mulgan, Richard, (2000) “Accountability: an Ever-Expanding Concept”, *Public Administration*, Vol. 78, Blackwell Publishing, Oxford.

-----, (2003) *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*, New York, Palgrave MacMillan.

O'Donnell, Guillermo (1999) “Horizontal Accountability in New Democracies”, en Schedler, Andreas, Larry Diamond y Marc Plattner, *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.



Open Society Justice Initiative, (2006) *Transparency and Silence. A survey of Access to Information Laws and Practices in 14 countries*, New York, Open Society Justice Initiative.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, FLACSO.

Philp, Mark, "Delimiting Democratic Accountability," en *Political Studies* Volume 57, March 2009.

Pollitt, Christopher y Stephen Harrison, (1992) *Handbook of Public Services Management*, Cambridge Massachusetts, Blackwell Publishers.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: como grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública -Fondo de Cultura Económica.

Przewoski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin, (1999) *Democracy, Accountability and Representation*, New York, Cambridge University Press.

Ríos, Alejandra y Guillermo Cejudo, (2009) *La rendición de cuentas en los estados de la federación. Avances de la investigación del proyecto CIDE-Hewlett sobre la estructura de la rendición de cuentas en México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Rubenstein, Jennifer, (2007) "Accountability in an Unequal World", en *Journal of Politics*, Vol. 69,

Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian, (1993) "La implementación de una política pública: un marco de análisis", en Luis Aguilar, *La Implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa.

Schedler, Andreas (2005), *¿Qué es la rendición de cuentas?*, IFAI, México.

----- Larry Diamond y Marc Plattner, (1999) *The Self Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*, Colorado, Lynne Rienner Publishers.

Shea, Robert, (2008) "Performance Budgeting in the United States", en Journal of Budgeting, OCDE, vol. 8, no. 1.

Simon, Herbert (1983) *Naturaleza y límites de la razón humana*, Fondo de Cultura Económica.

Stinchcombe, Arthur, (2001) *When Formality Works: Authority and Abstraction in Law and Organizations*, University of Chicago Press.

Stiglitz, Joseph, (1999) "On Liberty, The Right To Know, And Public Discourse: The Role Of Transparency In Public Life", Oxford, Oxford Amnesty Lecture.

Weimer, David and Aidan R. Vining, (2004), *Policy analysis: concepts and practice*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall.