

La naturaleza argumentativa de la rendición de cuentas

Roberto Salcedo Aquino

1. Introducción

Las sociedades cerradas fundamentan su existencia en la magia, la cultura tribal o los claustros cerrados de las élites; las sociedades abiertas son aquellas en donde los individuos pueden adoptar potencialmente todos los roles, tienen información completa y participan de múltiples maneras en las decisiones que afectan a todos. La sociedad abierta presupone el estado de derecho, pero, a la vez, insiste tanto en el control del poder del Estado, como en la redistribución de éste. La sociedad abierta se refiere a una ciudadanía activa, al crecimiento de las organizaciones sociales que se encuentran fuera de los círculos políticos, y a la expansión del espacio, en el cual los ciudadanos pueden influir en las decisiones desde tres frentes: dentro del poder, desde las organizaciones sociales y desde la presión social y la opinión pública.

Una sociedad abierta es una sociedad argumentativa por antonomasia, porque parte del postulado de que todos los ciudadanos se interesan por la cosa pública, ya que se considera al gobierno como un asunto de todos. El principio fundamental postula que los hombres no son sólo seres sociales, sino sobre todo seres políticos. La acción política afecta el interés individual, el interés del grupo, e incluso puede afectar el interés del Estado. Entonces, cómo no participar en las decisiones que conciernen a todos y que afectan en lo particular. A partir del interés por la cosa pública, que es la conciencia en sí, deviene la participación política, que es la conciencia para sí. La sociedad argumentativa halla su sustento en el *homo rationalis*, que es el hombre que ha decidido, por virtud de la razón, participar en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, consciente de su papel y del de los demás.

Las políticas públicas son el resultado de las actividades de las autoridades investidas de poder público y de legitimidad gubernamental; se centran en el análisis de los entornos sistémicos, en el busilis de los problemas públicos y en los resultados e impactos que tienen las acciones de gobierno sobre los ciudadanos. Las políticas públicas se formulan mediante diálogos argumentativos de las partes involucradas, tanto de las autoridades como de los ciudadanos usuarios o beneficiarios; una vez diseñadas, se ejecutan sobre una visión de costo-beneficio y sobre los criterios de eficacia, eficiencia y economía.

El siguiente paso es la evaluación y la razonada rendición de cuentas sobre lo que se planteó en el origen, confrontándolo con lo que se logró; no se trata de estados financieros, ni de bases de datos. La rendición de cuentas argumentativa es la explicación del rumbo tomado, de lo construido, del bienestar alcanzado para los ciudadanos y de la reflexión sobre las alternativas que se dejaron de lado; además, es la evaluación del camino tomado y de lo recorrido en él, ya sea para reformular la política pública o para continuarla, según los resultados. La rendición de cuentas es la relación del gobierno con la sociedad, a fin de que las políticas públicas no sean vistas exclusivamente como resultados e impactos, sino también como participación política y comunicación social. Asimismo, establece que los ciudadanos no sean vistos como consumidores de bienes y servicios del Estado, sino como entes que influyen en los valores públicos y en las instituciones, como coproductores y no como sujetos pasivos al final de un proceso de implementación. En resumen, debemos construir una sociedad abierta, exigente de información, participativa y crítica mediante el diálogo argumentativo entre mandante y mandatario. Esta racionalidad del diálogo debe llevar a la mejora continua y a las mejores prácticas gubernamentales.

2. La sociedad abierta

El concepto de sociedad abierta se refiere, fundamentalmente, a la construcción y defensa de la esfera pública, aquella que nos pertenece a todos y que, por lo tanto, no es privada; lo que ha de ser conocido por todos y, en consecuencia, no es oculto; lo que ha de ser accesible a todos y, por ello, no es excluyente. La esfera pública es, en efecto, el sitio donde los ciudadanos construyen su convivencia común.

La transparencia de la esfera pública es un esfuerzo deliberado por evitar: a) la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; b) el ocultamiento de la información que todos deberíamos tener, que es el principio del patrimonialismo; y c) la exclusión de las decisiones o de las acciones en que todos deberíamos tener cabida, que es el principio de la discriminación.

La sociedad abierta se construye sobre cuatro fundamentos: una presión social y democrática contra los gobiernos para que éstos abran la información; un marco jurídico que establezca derechos y obligaciones sobre la información pública; un aparato burocrático preparado para conservar, archivar e informar con la mayor oportunidad posible; y una institución autónoma que vigile el ejercicio del derecho a la información y que sea garante de la defensa del espacio público.

El concepto de esfera pública fue uno de los asuntos centrales de estudio de la Escuela de Frankfurt, principalmente de Jürgen Habermas. Esta corriente académica demuestra que la creación de la esfera pública forjó el espíritu democrático. El estudio del concepto de Sociedad Civil de José Fernández Santillán (2003: 210-211) sentencia: “Es convención aceptada que la abundante y compleja teoría habermasiana tiene como punto de partida el estudio de la esfera pública como el espacio que, en el siglo XVIII, pudo conquistarse y ampliarse, en contra del absolutismo, para crear y darle forma a la opinión pública.

Este tipo de opinión es distinta de la que se establece en el diálogo y la comunicación simplemente privadas”. Habermas (1991:3) se remonta a la Grecia clásica para estudiar el origen de la esfera pública, afirma: “Al llegar al más alto desarrollo de las ciudades-Estado en Grecia la esfera de la *polis*, que fue lo común (*koine*) para los ciudadanos libres, fue separada claramente de la esfera de la *oikos*; en la esfera de la *oikos* cada individuo está en su propia esfera (*idia*) [...] La esfera pública se configuró en la discusión (*lexis*), que pudo asumir, por ejemplo, la forma de consulta o plasmada en la formación de la ley así como en el terreno de las acciones comunes (*praxis*) la guerra o las competencias atléticas”.

Actualmente, la esfera pública ya no se plantea como la participación directa en el poder, sino como vigilancia, fiscalización y crítica frente al poder. Fernández Santillán (2003:211) afirma: “A Habermas le interesa descubrir cuáles son las condiciones sociales para el desarrollo de un debate racional crítico sobre temas de interés público conducido por personas deseosas de que los argumentos, y no las adscripciones de estatus, determinen la formación de la opinión pública. En las sociedades moldeadas bajo las pautas de la modernidad, la noción *publicum*, en cuanto opinión pública realizada en un espacio o esfera pública se presenta como opuesta a la autoridad política”.

El concepto de esfera pública determina una situación frente al Estado; es un cuerpo sin estructura, no gubernamental, que genera una opinión pública como presión política para servir de contrapeso al poder y de esta manera participar en el control y en el ejercicio mismo del poder. Por lo tanto, la característica de extragubernamental confiere a la esfera pública una legitimidad nacida de la democracia, como gobierno del pueblo, en donde el pueblo es mandante y el gobierno es mandatario.

Si la democracia es una forma de gobierno que se estructura de la base hacia la cúspide de la pirámide, entonces, la corriente de opinión generada en esa base es la fuerza de defensa de la esfera pública y se constituye en control democrático del poder.

La esfera pública se caracteriza por el diálogo argumentativo. Es éste el que crea el sentido de lo público al establecer nexos dialogantes con los semejantes y con las autoridades; gracias a la discusión pública se generan mecanismos reguladores de los conflictos que excluyen la violencia como método para convivir.

La sociedad abierta propicia el espacio donde se produce la deliberación; donde se dialoga con y frente al Estado, creando corrientes de opinión pública procedentes de la sociedad civil. Permite crear espacios de discusión que no dependen ni están subordinados a los foros institucionales de la política. Los miembros de la sociedad abierta tienen una relación argumentativa y polémica frente al Estado; desde la esfera pública supervisan, influyen, fiscalizan y controlan el poder.

3. La sociedad argumentativa

Una sociedad democrática se sustenta en un pueblo interesado en los negocios públicos, en un pueblo en crisis constante, en una sociedad en transformación rutinaria; y niega, por otro lado, la posibilidad de la apatía, de la deserción política, del abstencionismo. En la sociedad democrática, el conflicto y el disenso son parte de la convivencia; una democracia se enfrenta al conflicto constante entre el mandato y la obediencia, entre el orden y el desorden, entre lo privado y lo público, entre la opinión individual y la opinión pública, entre las ideologías imperantes y las contrarias, entre amigos y enemigos, entre las diferentes concepciones de los fines de la acción pública, entre el bien común y los bienes particulares, entre la universalización de la ley y los privilegios. Por consiguiente, la democracia es un sistema de gobierno que se desarrolla en medio de las luchas que nacen de la diversidad y de la divergencia de opiniones y de intereses, y que las supera merced al diálogo razonado y razonable.

La libertad genera opciones; la igualdad, aspiraciones; el interés por lo público, la participación para obtener una acción pública favorable a la opción elegida; todo ello deviene conflicto: alternativas, radicalismos, oposiciones y enconos. Herodoto (1999: 340-341) pone en boca del persa Megabizo el contexto de la Atenas democrática: "... el pueblo cierra los ojos y arremete de continuo como un toro o, quizá mejor a manera de un impetuoso torrente que lo abate y lo arrastra todo. ¡Haga Dios, que no los persas, sino los enemigos de los persas dejen el gobierno en manos del pueblo!" En ese mismo sentido, Rousseau (1971: 34) describe así la situación: "... la voluntad general siempre es la más débil, la del cuerpo ocupa el segundo rango y la particular el primero de todos. De suerte que en el gobierno, cada miembro se considera primeramente a sí mismo, luego como magistrado y por último como ciudadano; graduación directamente opuesta a la que exige el orden social"; y más adelante concluye "no hay gobierno que esté tan sujeto a las guerras civiles y a las agitaciones intestinas como el democrático o popular, a causa de que no hay tampoco ninguno que tienda tan continuamente a cambiar de forma, ni que exija más vigilancia y valor para sostenerse. Bajo este sistema debe el ciudadano armarse de fuerza y de constancia y repetir todos los días en el fondo de su corazón: 'prefiero una libertad riesgosa a una tranquilidad servil'".

Por toda esta lucha de intereses, la democracia es definida como un régimen policrático. Johannes Althusius, en su obra *Politica Methodice Digesta*, (1990: 610-630) distingue dos formas de gobierno: "*monarchicus*" y "*polyarchicus*". Robert Dahl, (1989: 18) en *Poliarquía*, retoma esa distinción y afirma que las poliarquías "son regímenes relativamente democráticos; son sistemas sustancialmente liberalizados y profundizados, es decir, muy representativos a la vez que francamente abiertos al debate público".

Dado el conflicto y el disenso que existen en una sociedad democrática, se establece una condición para que un régimen sea considerado democrático: todos los intereses que estén en conflicto y todos los contendientes deben dialogar, argumentar, polemizar hasta llegar al consenso, al acuerdo, a la negociación, al pacto, a las concesiones de todas las partes, es decir, a la construcción del interés general, tema que no es el central de esta conferencia, por lo que –dado que la discusión teórica lo ha sentado ya como premisa mayor – lo doy, para fines de este texto, como axioma, aunque siempre conviene volver a plantear su exacto significado.

Del diálogo y de la polémica se debe llegar a los acuerdos; éstos se dividen en dos: de principios generales y de cuestiones específicas. Los primeros se denominan acuerdos fundamentales para mantener el sistema democrático y los segundos son los específicos para hacer actuante la democracia. Así, por ejemplo, se debe estar de acuerdo con el ejercicio pleno de las libertades en la lucha por la igualdad de condiciones, en los procedimientos de participación política, en los métodos y mecanismos de la contienda política. Estos acuerdos son teleológicos o de política de Estado, los otros son de política gubernamental.

Karl Popper, en *La Sociedad abierta y sus enemigos*, establece que el conocimiento humano no es *episteme*: saber cierto y verdadero, sino *doxa*, conjetura y, por lo tanto, toda concepción es falible; la falibilidad es consustancial al quehacer político; al concederse la posibilidad de que el otro pueda tener razón, se genera la tolerancia y el pluralismo crítico. Por lo tanto, una política democrática y, en cuanto tal, abierta, es un ejercicio de pluralismo para establecer una sociedad policéntrica y competitiva, basada en la multiplicidad de las posiciones teóricas y prácticas que, al interactuar racionalmente, producen acuerdos y tolerancia. Estos dos productos permiten la coexistencia y hacen posible la cooperación social.

Lo que hizo Habermas fue estudiar la manera en que la esfera pública se inició entre los siglos XVII y XVIII al constituirse como un espacio racional y crítico en el que el mérito de los argumentos y no la identidad de quienes argumentaban era el punto crucial. Fernández Santillán (2003: 215): “El debate transforma la voluntad en racionalidad gracias a la competencia entre los distintos argumentos hasta alcanzar un consenso sobre lo que conviene presentar ante los poderes del Estado y, en especial, ante las instancias de representación ciudadana. La influencia que desde la base social y la esfera pública se ejerce sobre las instituciones públicas es esencial en el mantenimiento del carácter democrático de esas mismas instituciones. El espíritu democrático motiva que las discusiones parlamentarias sean abiertas, esto es, tengan un sentido público y no secreto, como era lo usual en los regímenes absolutistas. Simplemente no hay democracia donde no hay deliberación sea en el seno de la sociedad civil o en el seno del Estado. [...] El círculo, empero, no está completo porque la opinión pública no sólo influye en las instituciones estatales; también vigila y controla la aplicación de la ley. En la práctica, la sociedad civil, cuya sede de intercambio comunicativo es la esfera pública, representa una instancia de supervisión del sistema político”.

La sociedad argumentativa divide a los hombres en tres categorías, de acuerdo con la posición que los ciudadanos adopten: parroquiales, súbditos y participantes. Véase Wiarda (2002:67). Los primeros son aquellos que tienen poco o ningún conocimiento del sistema político, por lo tanto, no esperan que éste les ofrezca nada. Se encuentran generalmente en sociedades subdesarrolladas donde la gente enfoca su vida social en el ámbito local; no tienen una concepción acerca de su posible participación en el espacio nacional.

Los súbditos son aquellos individuos que se orientan hacia el sistema político, pero sólo por el lado de los *outputs*, están atentos al impacto que las decisiones gubernamentales pueden tener sobre su

vida. Poseen la concepción de un sistema gubernamental especializado en producir bienes o servicios hacia el cual muestran aprobación o rechazo, pero tienen una tendencia baja hacia la participación política.

Los ciudadanos que están comprometidos con el sistema, que se preocupan por la forma en que se elaboran y formulan las demandas políticas, son considerados como parte de una cultura política participante. Pertenecen a un sistema democrático que los obliga a responsabilizarse de los asuntos públicos y, por lo tanto, a participar en los procesos políticos. El primer paso de la participación política de los verdaderos ciudadanos es poner en duda –como método– que las políticas públicas se han diseñado racionalmente; poner en duda la eficacia y la eficiencia de la ejecución; y, finalmente, argumentar cómo se podrían hacer mejor las cosas. Este es el grado de participación más alto que puede tener un ciudadano desde fuera de las esferas del poder.

Argumentar, dice Carlos Pereda (1994: 7): “consiste en ofrecer una serie de enunciados para apoyar otro enunciado que plantea ciertas perplejidades, conflictos o, en general, problemas en torno a nuestras creencias teóricas o prácticas: argumentando procuramos resolver muchas dificultades que tienen que ver con nuestras creencias, incluyendo varias decisivas. Para llevar a cabo esta labor, una persona que argumenta no expresa simplemente lo que piensa, expresa lo que piensa y lo respalda: quien argumenta busca producir convencimiento acerca de la verdad de un enunciado o de su falsedad, o tal vez, de ciertas dudas sobre él...”.

Para argumentar correctamente, propone cuatro reglas: primera, con respecto a las perplejidades, conflictos y problemas de creencias, sostiene que hay que abordarlos con argumentos conforme al modelo para enfrentar esas dificultades; segunda, advierte que hay que tener cuidado con los referentes, con las palabras, con las distintas acepciones de las palabras; tercera, hay que evitar vértigos argumentales, los cuales se presentan cuando, quien argumenta, constantemente prolonga, confirma e inmuniza el punto de vista ya adoptado en la discusión, sin preocuparse de las posibles opciones de ese punto de vista y hasta prohibiéndolas; cuarta, los argumentos no deben sucumbir a la tentación de la certeza o a la tentación de la ignorancia, pero tampoco a la tentación de poder o a la tentación de la impotencia. Quien dispone un saber inmune a la duda y quien cree que, literalmente, ni sabe ni se puede saber nada, no necesita argumentos.

Algo similar sucede con quien sueña resolver los problemas de creencias imponiendo ciertas doctrinas por medio del poder o con quien, en el extremo simétricamente opuesto, se enreda en la ensordecedora y suicida falta de palabras de la impotencia. Una buena argumentación se deja guiar por el ir y venir de las razones, implica confiar en que se posee cierto grado de autonomía, capacidad de decisión y apuesta al poder de las evidencias para enfrentar perplejidades, conflictos y problemas.

Los vértigos argumentales conducen a las doctrinas y a las ideologías que en el mejor de los casos tienen verdades a medias, pero fundamentalmente expresan creencias más que razones. “La ideología - dice Luis Villoro (1985: 63-64)- es una falsa generalización, por la que se presentan como universalmente válidos ciertos conceptos sobre la realidad y ciertos valores que rigen en una formación social dada”.

Por consiguiente, dos son los riesgos de una sociedad argumentativa: los vértigos argumentales y la falsa generalización de conceptos como universalmente válidos. Esos riesgos pueden tergiversar el quehacer de la democracia y pueden entornar la puerta de una sociedad abierta. Por lo tanto, es necesario el trabajo de formar ciudadanos racionales y razonables, y espacios públicos en donde discurren las sólidas y correctas razones para enfrentar los conflictos de la sociedad.

4. La Argumentación de las Políticas Públicas

La transparencia, la rendición de cuentas y la fiscalización apuntan de forma directa hacia la necesidad imperativa de cuestionar los modos políticos habituales, en la teoría y en la práctica. Los tres conceptos son un perenne intento de reelaboración conceptual de la idea misma de la política.

La política democrática es la vindicación de la racionalidad política, entendida ésta en un doble sentido crítico. De un lado, como argumentación de lo realizado y, del otro, como racionalidad constructiva, es decir, como tejedora de estrategias. La acción política abierta es una actividad específica que consiste en: primero, establecer, con libre consentimiento nacido de la discusión, los fines de amplio alcance nacionales y emancipatorios relacionados con aquellas necesidades comunes que son improrrogables y aquellos intereses que sean justos para los individuos que viven en sociedad; y, segundo, establecer las metas inmediatas que se adecuen a los citados fines de largo alcance. El problema central se origina en la distinción muy antigua entre esfera privada y esfera pública; y la más moderna distinción entre sociedad civil y sociedad política, cuyos segundos términos -la esfera pública y la sociedad política- delimitan, con los matices pertinentes, a cada teorización de lo que constituye la noción de lo político.

Lo irrazonable político expresa tanto a la sociedad no civil como al individuo no civil. Habrá que tener en cuenta que estas categorías no son ya las de la sociedad pública-política y las del individuo privado-civil; sino más bien categorías equivalentes a las de la sociedad e individuo político-incivil. El elemento de incivilidad será el que determine lo que es irrazonable o razonable de lo político; obsérvese, además, la necesaria separación entre lo civil y lo político. No es posible contraponer y sobreponer dos sociedades, la política sobre la civil o la civil sobre la política, puesto que la sociedad humana es donde se combinan dosis diferentes de insociable sociabilidad, de acuerdo y coacción con más o menos pluralidad comunitaria y pluralismo cultural.

La racionalidad política, en una sociedad abierta, se refiere entonces a la capacidad o facultad de juicio de deliberación que tienen los actores singulares como individuos privado-civiles y unificados, como sociedad pública-política o como sociedad pública-civil, a la hora de adoptar, priorizar y perseguir los objetivos que le son propios dentro de la esfera pública. El carácter deontológico de este fenómeno en una sociedad abierta es entender y exigir que lo político sea razonable en todos los mundos reales y que entendamos y exijamos, en tanto que individuos civiles y políticos potencialmente racionales y razonables, de palabra y razón, que las sociedades han de ser civiles y civilizadas; o lo que es lo mismo que el disenso y resistencia contra toda ilegitimidad de toda dominación política sean muestras racionales contra la irracionalidad de la intolerancia y la violencia.

El *quid* del funcionamiento racional del sector público puede considerarse como una serie de transferencias del poder adquisitivo de los ciudadanos a las autoridades y, luego, como una serie de transferencias de éstas a aquéllos. El Estado emplea este poder adquisitivo en los programas de transferencias de ingresos hacia unos grupos del sector privado; o bien, lo utiliza para adquirir bienes y servicios que a su vez rinden beneficios a los particulares. Estos son los dos modos de disponer de los ingresos públicos: pago de transferencias y producción de bienes y servicios públicos. La primera y principal premisa para el debate es si esa transferencia se basa en el principio de máximo beneficio social (PMBS).

La racionalidad del sector público se sustenta en la aplicación del PMBS, que obliga, al emprender cualquier actividad, a elegir la alternativa en que los beneficios sociales excedan de los costos en el monto máximo, y a abstenerse de cualquier actividad cuyos costos no sean superados por los beneficios.

Un importante aspecto sobresale del PMBS: se formula el requisito mínimo de que toda actividad estatal debe cumplir para que resulte de interés público. Se exige que cualquier proyecto público, para ser aprobado, exhiba perspectivas de beneficios mayores a los costos. A fin de lograr el máximo beneficio social, el funcionario público que toma la decisión debe efectuar una búsqueda exhaustiva de los distintos métodos para alcanzar el objetivo y elegir el que maximice el excedente de los beneficios sociales sobre los costos sociales. Esta circunstancia impele a utilizar el criterio de racionalidad económica para justipreciar cualquier decisión pública. Sobre este principio se debe argumentar en la elaboración de las políticas públicas.

Los beneficios y costos de cualquier decisión pública son de dos tipos: de eficacia y de equidad. La eficacia se relaciona con la asignación de los recursos de la mejor forma posible sobre el PMBS. La equidad se refiere a lograr la distribución de ingresos sobre principios de justicia distributiva ante todos los miembros de la sociedad. La evaluación de esa consecuencia exige un juicio ético: ¿la cantidad de recursos asignados por el sector público a ciertas personas es más valioso que si se asignara a otras? Por consecuencia, en la elaboración de las políticas públicas se exige sustentar razones de eficacia y de equidad para legitimar –en aras del bien común o del interés general- la asignación de los recursos que son de todos y se obliga a argüir en dónde hay mayor utilidad y beneficio social del gasto público. Los dos principios anteriores hallan su explicación en las tres proposiciones siguientes: el tamaño del sector público, la composición del gasto y la estructura impositiva.

Estos tres conceptos deben ser parte del diálogo argumentativo en la elaboración de las políticas públicas. A la pregunta: ¿cómo debe gastar el sector público?, debe responderse: el Estado debe recaudar impuestos y efectuar gastos que maximicen la utilidad social. Esta es la racionalidad de las políticas públicas, por consiguiente, los ciudadanos deberán interpelar al sector público sobre la recaudación y gasto públicos sobre el PMBS.

Por supuesto, los ciudadanos deben discutir en cuáles programas se debe gastar y cuánto en cada uno. Cualquiera que sea la decisión, el sector público debe asignar el gasto entre los distintos programas de modo que los impuestos siempre produzcan una utilidad social. Bajo el principio de máximo beneficio social, se debe considerar que los impuestos involucran costos sociales y los gastos confieren beneficios sociales. La racionalidad de las decisiones públicas se mide por la congruencia entre costo y beneficio social; dado que los contribuyentes ceden una parte de sus ingresos, se privan de los beneficios que podrían haber logrado de disponer libremente de éstos. En consecuencia, el costo social de los impuestos consiste, para el sector privado, en la pérdida de oportunidades de producir, consumir y disfrutar ciertos bienes y servicios. La racionalidad que implica determinar el costo de los impuestos impele a analizar esas pérdidas y calcular su valor, por el impacto de los gastos públicos en generar bienestar.

Para encontrar la racionalidad de las decisiones sobre el gasto público, se requiere establecer un conjunto de proposiciones que describan y expliquen con precisión las razones de los tomadores de decisión y las de quienes pagan los impuestos para financiar el gasto público.

La racionalidad en la elaboración de las políticas públicas puede explicarse por medio de tres modelos: el del funcionario egoísta, el del análisis costo-beneficio y el del análisis economía-eficacia.

El modelo del funcionario egoísta

Se basa en la hipótesis de que los tomadores de decisiones intentan promover sus objetivos personales hasta el máximo posible. Fenómeno similar a las teorías económicas del consumidor que maximiza la utilidad y del empresario que maximiza sus beneficios. Esto supone que las personas

vinculadas con las decisiones públicas: diputados, senadores, burócratas, agentes municipales, cabilderos, están empeñadas en una lucha racional por adquirir la mayor parte del botín presupuestal; cada cual trata de hacer prevalecer sus intereses mediante la elección de las mejores opciones. Se supone que ellas maximizan sólo una cosa: sus ganancias netas personales. Por ende, esta forma de tomar las decisiones públicas atentan contra el interés público y contra la esfera pública.

Como cada persona vinculada con una decisión pública posee diferentes objetivos y valores, la decisión es consecuencia de un proceso de negociación. Cada participante regatea, utiliza su influencia y su poder, a fin de alcanzar el resultado más acorde con los intereses personales o de grupo. En realidad, la influencia y el poder se convierten en la moneda con la cual las partes compran y venden para lograr el objetivo más afín a sus motivaciones. Muchas decisiones de gasto público pueden explicarse como resultado de un proceso de negociación en el cual se resuelve un complejo e intrincado haz de intereses conflictivos.

Si el mecanismo de negociación del sector público muestra imperfecciones, se producirá una mala asignación de recursos (causada por una mala distribución del presupuesto público), semejante a la que ocurre con las fallas del mercado. En ambos casos, la mala asignación de los recursos se debe a que las elecciones y decisiones se realizan sin tener en cuenta todos los costos y beneficios implicados. Se eligen alternativas que no son las mejores ni las más idóneas para alcanzar el principio de máximo beneficio social. Estas imperfecciones provocan, en el sector público, la toma de decisiones indeseables.

El mecanismo de negociación que opera en la toma de decisiones de gobierno es imperfecto, es irracional con referencia al cuidado de la esfera pública y del interés público. Existen grandes probabilidades de que los intereses no representados, y los costos y ganancias no tenidas en cuenta, revistan mayor importancia que los intereses sí representados a quienes beneficiarán las decisiones. Las imperfecciones del proceso de negociación tienen su origen en fallas básicas y profundamente arraigadas en los sistemas políticos. En gran medida, muchas fallas son resultado de la falta de conocimiento de los tomadores de decisiones. Ciertos costos y ganancias no son tenidos en cuenta en el proceso de elaboración de las políticas públicas simplemente porque no se los percibe. Los funcionarios y los beneficiarios pueden no ser conscientes de la existencia y magnitud de ciertos tipos de costos y beneficios. Es evidente que el proceso de negociación mejoraría si se pudiera identificar con precisión el monto de los costos y ganancias de los distintos proyectos de gasto, y la distribución de sus efectos entre las personas. Es mucho más difícil ignorar a los beneficiarios y a los perjudicados y sus ganancias y pérdidas, si se arguyen explícitamente ante los grupos que toman las decisiones. En esto consiste la polémica argumentativa de la esfera pública.

Un mecanismo de negociación ideal requiere, para su funcionamiento racional, que todos los valores y objetivos de la sociedad se reflejen en las decisiones. Aun en el caso de que el proceso de negociación sea racional habrá que tener en cuenta que discrimine con la mayor perfección posible en qué medida el gasto propuesto contribuye a elevar el nivel de bienestar real.

Aunque el proceso de toma de decisiones pueda tener un cierto grado de irracionalidad y elegir un gasto ineficiente para satisfacer algún otro objetivo, es esencial conocer con precisión los efectos económicos para que la toma de decisiones pueda ser argumentada y sostenible de acuerdo con la lógica del sector público.

El principio del máximo beneficio social obliga a todas las partes a centrar su atención en los temas de interés primordial que se hallan en la agenda pública, y discutirlos. Esta es la importancia de

la racionalidad que debe imperar en la esfera pública y de la argumentación para decidir el gasto público. Si los insumos y los productos de los cursos de acción alternativos son claros, los valores de cada uno de ellos pueden argumentarse y debatirse con mayor precisión. Lo cierto es que el PMBS enfoca el debate sobre los problemas de valoración, y no en otros puntos impropios, para asegurar que las elecciones se tomen en favor del interés general. Además, si los objetivos de una decisión son expuestos con claridad y debatidos, lo más probable es que los encargados de tomar la decisión se vean obligados a tomar las decisiones sobre la base del principio de máximo beneficio social.

El análisis costo-beneficio

Este método de toma de decisiones sustenta su racionalidad al contestar la siguiente pregunta: ¿las ganancias obtenidas por las personas, superan los sacrificios que de ellas se requieren? Si la respuesta es afirmativa, la medida debe ser aceptada; en caso contrario, no favorece a la esfera pública ni al interés público.

El análisis riguroso del costo-beneficio se ocupa de las pérdidas y ganancias sociales. Utiliza los conceptos beneficio y costo sólo como marco para ordenar los hechos pertinentes y estimar cuantitativamente las variables que entran en la toma de decisiones. Este análisis especifica los objetivos, establece las restricciones, cuantifica las relaciones y calcula los resultados, todo de manera explícita y abierta para que el diálogo argumentativo pueda darse con la mayor veracidad posible. Dado que en la deliberación existe el peligro de incluir los valores personales de los actores, se requieren esfuerzos especiales para que la argumentación sea lo más objetiva posible.

En el análisis costo-beneficio, el tiempo cuenta. Un recurso monetario que produce un beneficio inmediato vale más que un recurso monetario que produce beneficios a mediano y largo plazo. El valor de algo depende, en cierta medida, de cuándo es posible disfrutar de su uso. En el diálogo argumentativo, el tiempo puede tergiversar la decisión correcta, pues los ciudadanos quieren beneficios inmediatos y probablemente los políticos, por someterse a una elección próxima, se decidan por una alternativa que, si bien da beneficios, no los maximiza. Las decisiones a largo plazo pudieran ser las de mayor envergadura y de mayores beneficios para la sociedad, pero probablemente no le den al político utilidad electoral para los siguientes comicios y quizá los ciudadanos sientan muy lejos el disfrute de los beneficios de una infraestructura para el desarrollo que tardará años en construirse.

Así como el tiempo desempeña un papel fundamental en el diálogo argumentativo, también, la geopolítica. Probablemente la asignación a regiones con altos ingresos produzca un beneficio económico de alto rendimiento; pero una asignación a regiones marginadas podría producir un beneficio social de alto rendimiento. Este dilema debe ser resuelto con los elementos de la ética social y de la justicia distributiva y para ello debe haber un consenso entre todas las partes deliberativas.

Por supuesto, existe el peligro de que en el proceso de evaluación de los gastos públicos se incorporen explícitamente objetivos distintos al PMBS. Muchos programas con propósitos obsoletos o irracionales con respecto al PMBS podrían perpetuarse con el pretexto de tener la misión de redistribuir el ingreso sin tener en cuenta los beneficios que deben repercutir en la esfera de lo público.

Los analistas dudan de la capacidad de los cuerpos legislativos para decidir el conjunto óptimo de ponderaciones del bienestar social e introducir en los procedimientos deliberativos la evaluación de todos los proyectos. Un cuerpo legislativo es una agrupación transitoria de individuos con intereses partidarios, regionales, personales y, en muchas ocasiones, son los portadores de los intereses de los factores reales de poder. Por lo tanto, se considera que no es racional que ese cuerpo que debe cuidar la esfera pública y el interés público posea a la vez, las facultades para decidir la tributación y luego la

asignación del gasto público. Dado el diseño institucional, no es posible asignar esas facultades a otro cuerpo público; lo único que queda es establecer los mayores controles posibles para abrir los parlamentos a los ojos y oídos de los ciudadanos para evidenciar qué intereses representan realmente los legisladores.

El análisis economía-eficacia

Este enfoque, que procede de la mitad del siglo XX, se basa en la búsqueda deliberada de los medios menos costosos para alcanzar las metas explícitas vinculadas con los objetivos de las políticas públicas. Se resume en el análisis de los gastos del sector público. Este modelo se incorporó en el sistema de planeación, programación y presupuestación (PPP). Según los teóricos del modelo, éste ayudaría al gobierno a: uno, identificar los objetivos nacionales con precisión sobre una base de continuidad; dos, elegir entre dichos objetivos los más urgentes; tres, buscar los medios alternativos de alcanzar los objetivos y metas de la manera más eficaz y con el mínimo costo; cuatro, informar a los ciudadanos no sólo del costo de los programas del año próximo, sino también de los costos a mediano plazo; cinco, medir el desempeño de las políticas públicas para asegurar que el capital invertido se vea reflejado en los bienes y servicios públicos; seis, medir el desempeño de los actores, ya sea institucionales o individuales; y siete, enfocar toda la política pública en la satisfacción del ciudadano-beneficiario o ciudadano-usuario.

El sistema PPP, hoy llamado presupuesto con base en resultados (PBR) requiere una rigurosa y explícita definición de objetivos de mediano y largo plazo, el establecimiento de metas de corto plazo, de la estructuración de un sistema de indicadores clave que permita a los tomadores de decisiones y a los ciudadanos en general ver el estado que guarda la administración pública, pero sobre todo el estado que guarda la salud de la república. El PBR requiere un cuidadoso análisis de los costos y beneficios de cada alternativa y del empleo del análisis PMBS en el proceso de decisión. Sin lugar a dudas, este sistema implica una considerable distancia de los métodos presupuestales tradicionales del gobierno y un paso importante hacia el desarrollo de un proceso de decisión racional argumentativo.

La estructura del PBR entraña la reorganización del presupuesto; ya no se insiste en los insumos, sino en los productos. Tradicionalmente, el presupuesto se organizaba para mostrar al congreso o parlamento hacia dónde se dirigía el dinero en cuanto a las compras. Esta organización dificultaba la posibilidad de relacionar los costos con los productos generados; en consecuencia, se trazó una nueva estructura, que sirve mejor a los objetivos del análisis y evaluación de las políticas públicas; de esta manera, los gastos se agrupan según su propósito o meta. En síntesis, se enlazan los insumos y los productos, con lo que se obtiene la base para aplicar el principio de máximo beneficio social en las distintas políticas públicas.

A continuación se mencionará una breve enumeración de algunos impedimentos que han trabado el progreso de este método: primero, en el caso de muchos programas públicos, los objetivos y las metas están expresados con ambigüedad o de manera contradictoria, o se dispersan en muchas direcciones. La responsabilidad de esta falta de claridad la comparten el congreso o el parlamento y el poder ejecutivo. Segundo, existen muchos problemas conceptuales todavía irresueltos en la aplicación del PMBS a los gastos públicos; a pesar de que el concepto básico del análisis y del criterio costo-beneficio se acepta. Tercero, el sistema de PBR se instauró sin los cambios metodológicos que implican la definición de objetivos y metas precisas y el sistema de indicadores clave que permitieran, en tiempo real, medir el impacto de las políticas públicas. Cuarto, la ejecución del PBR requiere de analistas que estén capacitados en el manejo del PMBS y de los modelos que ello implica. Quinto, el sistema PBR exitoso, que imponga el PMBS, amenazaría la capacidad de los grupos de presión y de los factores reales de poder, de obtener asignaciones presupuestales para sus intereses. Sería mucho más

difícil para estos grupos lograr apoyo a favor de un programa que les proporcione un subsidio, en caso de un sólido análisis que demostrase que sus costos futuros son mayores que los beneficios esperados. En consecuencia, esos sectores han presentado considerable oposición al desarrollo de procedimientos analíticos serios para la evaluación de las políticas públicas.

5. La Argumentación en la Rendición de Cuentas

Los individuos y los grupos tienen una cultura política muy heterogénea en función de su posición e interés social, pero también en función de los campos de los que se ocupa la actividad gubernamental. Las escalas con que se juzga la política pública son muy subjetivas. No hay hechos objetivos que se impongan a cada uno de la misma manera; el sentido dado a un índice del costo de vida o al resultado de la balanza comercial de un país está filtrado por la ideología del individuo y por su condición social.

Las pautas cognoscitivas y normativas dependen, a su vez, del poder real de que dispone el ciudadano para dialogar concretamente con los poderes públicos. Los sectores marginados -que están compuestos, mayoritariamente, por los ciudadanos de tipo parroquial y súbditos- se muestran más pesimistas y más agresivos frente al Estado, al que sienten lejano y fuera de su influencia.

La evaluación espontánea que hacen los grupos y los individuos de la acción pública es de carácter cultural. Hay poco espacio para el aprendizaje. En otras palabras, los ciudadanos juzgan antes de observar los hechos. Si se confrontan con ellos, tenderán a seleccionar los que más le convengan. Si los hechos exteriores cuestionan sus prejuicios, tratarán de descartarlos o tergiversarlos según su subjetividad. Por otra parte, a menudo es imposible diferenciar la evaluación que el individuo hace del proceso y la que hace del contenido de las políticas públicas. En última instancia, en cada programa de acción, lo que se evalúa es la legitimidad de la acción gubernamental. De alguna manera, la evaluación de los informes de rendición de cuentas desempeña el papel de regulador de otras fases del trabajo político gubernamental. Saber cómo juzgan los ciudadanos los informes rendidos sobre una política pública puede llevar a corregir los criterios de asignación de recursos públicos y a perfeccionar los documentos de rendición de cuentas para que sean verdaderos aportes al diálogo entre gobernantes y gobernados.

La función de evaluación del desempeño realizada por los ciudadanos sobre los informes de rendición de cuentas constituye el centro del debate político en una sociedad abierta. La evaluación de la rendición de cuentas de las políticas públicas no tiene mucho que ver con el control administrativo realizado por las instituciones de auditoría, supervisión y control; en la mayoría de los casos, las auditorías recaen sobre la regularidad y normativa de los actos emprendidos por un servidor público y no sobre la eficacia e impactos de la acción pública. Se trata de verificar si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas (contables, de contratación, de mercados, de remuneración del personal). El control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad.

El control se ocupa de la eficiencia interna; la evaluación del desempeño trata de la eficacia externa de la acción pública. Las ciencias sociales han sido muy moderadas en su pretensión de erigirse en ámbitos del análisis científico de la buena gestión y en proveer los métodos de medición de la eficacia. Al igual que la ciencia administrativa, la doctrina económica aplicada a las organizaciones públicas postula que hay normas de eficacia, eficiencia y economía, y que dichas normas deben erigirse en prioridades para la toma de decisiones, para la ejecución y para la evaluación de los resultados. Este entusiasmo por la optimización de las políticas públicas no resiste, sin embargo, el examen de los hechos. En realidad, muchas organizaciones no se sitúan en un contexto de orientación por el éxito,

sino en otro en el que se trata fundamentalmente de evitar que se produzcan errores, catástrofes y fallos. Por ello, en el examen de las cuentas públicas es preferible, en muchos casos, sustituir las normas de eficacia y eficiencia por criterios de fiabilidad. En un mundo concreto de acción, donde se multiplican situaciones de incomunicación, de rigidez y de compartimentación, el problema de la rendición de cuentas es reducir los efectos inducidos por esta situación suscitando, por tanto, la fiabilidad y el aprendizaje a partir del análisis de los errores.

Las administraciones rebosan de datos, pero éstos describen y miden, ante todo, la asignación de sus recursos y las realizaciones que producen: cuánto dinero se ha gastado, cuántos actos administrativos se han ejecutado. Sin embargo, el evaluador del desempeño se interesa por los efectos y los impactos de tales actividades. La pobreza de datos disponibles sobre efectos contrasta con la abundancia de las estadísticas internas sobre la gestión administrativa. Desgraciadamente, son raras las políticas públicas que, desde su diseño, se toman la molestia de preparar un dispositivo para recolectar datos y rendir cuentas sobre sus resultados e impactos. De ahí la necesidad para el evaluador de elaborar *a posteriori* los indicadores de resultados, ya sea directamente, ya sea recurriendo a otros métodos, es decir, a indicadores indirectos que facilitan una buena aproximación. La fiabilidad de los datos es esencial, pero raramente absoluta, a no ser que se recojan *ad hoc*, con el pago de los costos correspondientes.

La evaluación del desempeño en la rendición de cuentas se enfrenta con dos dificultades: una, que el indicador elegido refleje fielmente el resultado estudiado: por ejemplo, el número de desempleados que encuentran empleo en relación con la capacitación para el trabajo otorgada por el programa correspondiente. La otra, es necesario confirmar que el resultado estudiado sea imputable a la política pública considerada, no a otra política ni a la evolución natural de las cosas. Esta capacidad para discernir correctamente las imputaciones de los resultados, al igual que la elección de los indicadores adecuados, subraya la necesidad absoluta a la que debe responder la evaluación del desempeño de las políticas públicas.

El análisis de las cuentas rendidas lleva a siete escenarios. Primero: el castigo. Cuando se produce un conflicto grave entre la multiplicidad de intereses públicos cuyo resultado es que los hombres no unan sus esfuerzos para realizar el trabajo necesario, el resultado del análisis de la rendición de cuentas es imponer a la persona o personas que se suponen causantes del conflicto cierta forma de molestia funcional y orgánica, y aplicarles una sanción, un sufrimiento o incluso la destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos. Cuando el interés público es controlado por medio del castigo, lo más probable es que el servidor público no busque la mejor práctica gubernamental, sino la práctica que evite el error y con ello, la sanción. Según esta conducta, el sector público estaría lleno de funcionarios que buscan no caer en yerros, pero entonces nadie estaría corriendo riesgos y nadie estaría buscando los mejores resultados. En esta conducta, todos pierden. En este contexto, es necesario analizar cómo los ciudadanos miran que una buena parte de los fondos públicos se destinan para financiar operaciones de control y operaciones de sanción.

Dos. Es común que en la rendición de cuentas se trate de alterar las cifras o, todavía más grave, de engañar diciendo que algo se hizo de manera conveniente cuando en realidad no lo fue. Los políticos y administradores públicos aplican este método con bastante asiduidad en la rendición de cuentas de las políticas públicas.

La ciencia y el arte del engaño son estudiados y practicados con fines de embaucar a quienes se les rinden cuentas. El engaño destruye e impide la posibilidad de relaciones dignas de confianza dentro y entre los intereses públicos. El engaño paraliza a los interlocutores, porque allí donde éste existe, no

pueden funcionar libremente ni el intercambio de opiniones, ni la comunicación, ni la coparticipación en proyectos de interés común. El engaño produce no sólo el eclipse, sino también la muerte del interés público y daña gravemente la esfera de lo público.

Tres, la transacción. En la rendición de cuentas, es importante que se explique cómo se produjo el acuerdo entre los intereses antagónicos. En una negociación –que es necesario que el pueblo la conozca- cada una de las partes conviene en renunciar a algo significativamente deseado para que la tarea, inseparable del trabajo de ambas partes, pueda hacerse. Este proceso bien puede describirse como un regateo negativo. Es un procedimiento peligroso, porque es difícil para cada una de las partes evaluar de manera objetiva aquello a lo que debe renunciar. Cada uno tiende a acusar al otro de pedir mucho más de lo que renuncia. Sin embargo, el proceso es facilitado por el interés de lograr que se realice una parte del trabajo, aunque al precio de tener que ceder a la otra parte. El principio de transacción no se inclina a obtenerlo todo o nada para su público, sino más bien a asegurarle más o menos algo. En la rendición de cuentas, es necesario que se expliquen los procesos de transacción utilizados en el funcionamiento del gobierno. La rendición de cuentas en una sociedad abierta obliga a que el ciudadano conozca los intereses antagónicos en pugna, la tensión que esto genera y los acuerdos de transacción a los que llega el gobierno. La transparencia en estos procesos de negociación redundará en beneficio y cuidado de la esfera pública.

Cuatro. En la rendición de cuentas, también debe ser explícita la información sobre los acuerdos nacidos de una negociación positiva. Ésta se define como un intercambio razonable, justo y equilibrado de bienes y servicios que llevan a cabo las partes interesadas que obran dentro y entre los intereses públicos. Cuando cada una de las partes está interesada en obtener algo que la otra posee, es posible realizar un intercambio razonable. La experiencia común con este principio nos lleva a creer que se emplea para resolver un sinnúmero de problemas de interés público; sin embargo, observamos que la falta de acuerdos respecto a la naturaleza de un trato justo puede hacer que las partes se valgan de la negociación negativa de la transacción, y en el caso que ésta fracase, acepten el principio del engaño y, posiblemente, el del castigo. Transparentar todo este proceso es importante en la rendición de cuentas.

Cinco. Argumentar el porqué de los resultados de la implementación de las políticas públicas cuando los argumentos no son falaces persuade a los ciudadanos de que su gobierno está actuando de un modo racional y correcto. La persuasión supone hablar con la verdad, con objetividad y con honestidad; cuando esto no sucede, se crea una brecha entre quienes operan una política pública y quienes son beneficiados o afectados por ella. Por consiguiente, es necesaria la construcción de un puente para salvar la brecha entre quienes deciden y entre quienes son afectados por las políticas públicas. Dado que la brecha, en muchos casos, es amplia y profunda, se ha originado en el sector público una nueva profesión: la de relaciones públicas, que está dedicada al estudio y desarrollo de la habilidad necesaria para tender puentes y persuadir con ello al ciudadano de que el gobierno está implementando políticas públicas con impactos positivos. Las instituciones políticas dependen cada vez más de las oficinas de relaciones públicas para llevar a cabo, en su nombre, esta labor. El aumento rápido de los gastos para estos propósitos es un acontecimiento relativamente reciente dentro las comunidades públicas.

Seis. La rendición de cuentas que contiene todas las premisas y todos los argumentos respecto a las políticas públicas camina hacia la persuasión social. Ésta es abierta y democrática en el sentido de que el pueblo y sus representantes comparten activamente, y no sólo teóricamente, la responsabilidad de resolver los conflictos dentro y entre las comunidades públicas. Esta rendición de cuentas abre los canales de comunicación entre los ciudadanos y el gobierno. Cuando esos canales están cerrados, las colectividades públicas se eclipsan. Cuando se mantienen abiertos los canales, es posible la existencia

de una crítica eficaz, de una sociedad argumentativa sobre la rendición de cuentas. La crítica, fase superior de la argumentación, sólo puede alcanzar el máximo nivel de eficacia cuando es el resultado de métodos de análisis serios y profundos sobre los informes de rendición de cuentas. La responsabilidad compartida, necesaria para el desarrollo y mantenimiento de relaciones democráticas dentro y entre las comunidades públicas, depende básicamente de la búsqueda sincera de argumentos, porque lo verdaderamente útil para resolver los conflictos de interés son las razones. En esta relación de rendición de cuentas y análisis de ellas es importante la estructuración de críticas sobre la base de argumentos y no de opiniones. Es necesario que predomine la *episteme* sobre la *doxa*.

Existen tres actitudes principales con respecto a los documentos de rendición de cuentas. Una es nihilista y antiintelectual, en la que no se analiza ninguna prueba significativa sobre el devenir de las políticas públicas; una segunda actitud es perfeccionista, en la que se exige una certeza absoluta y completa sobre el diseño, implementación y rendición de cuentas de las políticas públicas; y la tercera, que argumenta y analiza cada una de las pruebas aportadas por el rendidor de cuentas. Esta tercera actitud fomenta conclusiones provisionales, por vía de ensayo, en vez de permanentes; estimula la mentalidad de indagación y elimina cualquier dogmatismo sobre el quehacer público.

Siete. La rendición de cuentas exige la objetividad de la información. Se requiere un esfuerzo por rendir cuentas de lo hecho y predecir los acontecimientos por venir. La rendición de cuentas objetiva de los acontecimientos públicos debe eliminar todos los elementos subjetivos y personales. La objetividad de una crítica inteligente sobre los documentos de rendición de cuentas se basa en la observación de que no todos los medios y fines pueden correlacionarse de manera positiva, para producir continuidad en lugar de una actividad que se bloquea a sí misma. Lo más importante no es que sobrevivimos al pasado, sino que tengamos potencialidad para enfrentar el futuro. Es importante señalar que hemos vencido, por ejemplo, las enfermedades transmisibles, pero también es importante saber si estamos preparados para enfrentar las enfermedades crónicas y degenerativas. Conviene señalar que la cosecha del año produjo excedentes, pero es más importante saber si podremos sustentar la soberanía alimentaria.

La rendición de cuentas no puede ser el relato de lo hecho por muy sobresaliente que esto sea; debe proveer el ejercicio hermenéutico para saber si lo hecho se realizó sobre el principio del máximo beneficio social y si en el futuro tendremos la posibilidad de sobrevivir como entes soberanos. La rendición de cuentas sobre estados financieros es la edad de piedra; se requiere una rendición de cuentas con ejercicios interpretativos de adónde nos llevan como país las políticas públicas; sobre si la esfera pública está salvaguardada por lo que se hizo y si las políticas públicas proporcionarán la continuidad para sostener el desarrollo del país y más para la sostenibilidad del Estado frente a los problemas internos y frente a las interrelaciones globales.

6. Conclusión

Una sociedad abierta requiere de tres elementos: una esfera pública en la que los ciudadanos discurren sobre cuáles son sus necesidades y de la discusión derive la demanda política; una sociedad participativa, compuesta de ciudadanos que mediante organizaciones o de forma individual se involucren en las negociaciones a través de las cuales se toman los acuerdos para el diseño e implementación de las políticas públicas; y, un Estado que garantice la entrega de información sobre los actos de gobierno.

Los ciudadanos son afectados por las decisiones del gobierno ya sea para su beneficio, por medio de la construcción de obras públicas en su localidad, o bien en su perjuicio si dichas obras se realizan en otra comunidad, lo cual implica una menor inversión en su comunidad. Por esta razón, los

ciudadanos siempre están atentos a las decisiones de gobierno, la forma en que expresan su satisfacción o insatisfacción puede variar. Los ciudadanos parroquiales no transmiten su sentir al gobierno; los súbditos, únicamente opinan sobre la oferta política. En tanto que los participativos están en constante comunicación con el gobierno; buscan influir en las negociaciones y toma de decisiones de las políticas públicas, exigen la rendición de cuentas y buscan la mejora constante de las políticas públicas con el objetivo de maximizar el bien común.

Para ello los ciudadanos participativos deben entender la forma en que sus gobernantes toman las decisiones, es decir, si tienen un gobernante egoísta, si se utiliza el análisis costo-beneficio, o bien el análisis economía-eficacia. O bien, si su gobierno funciona con una mezcla de los tres. En una democracia los funcionarios públicos buscan su permanencia en el cargo y los políticos su reelección, por ello implementarán políticas públicas que faciliten esos deseos sin un análisis previo del beneficio social que generan las políticas públicas a su cargo o responsabilidad. La sociedad participativa debe estar atenta a evitar este tipo de políticas públicas y en caso de que se estén implementando, debe exigir cuentas claras sobre el PMBS.

En caso de que el gobierno argumente que la decisión tomada para implementar ciertas políticas públicas se sustenta en el principio costo-beneficio, la sociedad participativa deberá influir para que dichas políticas maximicen el beneficio social que producirán y no se destinen los recursos a proyectos de menor costo que beneficien a un menor número de ciudadanos. Esto significa que se debe evitar que el gobierno prefiera atender necesidades no básicas de una región a las necesidades básicas de otra, bajo el argumento del costo-beneficio.

La sociedad participativa debe apoyar la toma de decisiones bajo el modelo de economía-eficacia. El presupuesto con base en resultados permite a la ciudadanía vigilar si las políticas públicas están maximizando el bienestar social, o si son simplemente resultado de las decisiones de un gobernante egoísta.

El Estado democrático con una sociedad abierta debe diseñar, implementar y evaluar racionalmente las políticas públicas, para entregar a la sociedad bienes y servicios públicos sobre principios de eficacia, eficiencia y economía, y rendir cuentas en las que se argumenten las razones por las que se tomaron las decisiones, el porqué de los resultados obtenidos y las mejoras posibles a las políticas públicas con la finalidad de dar sostenibilidad al Estado, como el continente que engloba a toda la comunidad civil y política.

Reseña biográfica

Roberto Salcedo Aquino

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México

Ejercicio Profesional

Profesor de carrera definitivo por oposición en el área de Ciencia Política y Administración Pública. Facultad de Estudios Superiores de Acatlán. Universidad Nacional Autónoma de México.

Oficial Mayor en el Departamento del Distrito Federal y en las secretarías de Desarrollo Urbano y Ecología, y Relaciones Exteriores.

Miembro de la Comisión Negociadora para la Paz en Chiapas por parte del Gobierno de la República.

Subsecretario de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Secretaría de Desarrollo Social.

Actualmente Auditor Especial de Desempeño de la Auditoría Superior de la Federación. Con dirección en Av. Morelos No. 82. Col Juárez. CP 06600, México, D.F. Teléfono: 55-66-77-24, Fax: 57-03-09-45, e-mail rsalcedo@asf.gob.mx y página web: www.asf.gob.mx

Publicaciones:

Definiciones de conceptos y artículos en el *Diccionario de Administración Pública*. México, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1981. *Los Libros de Texto Gratuitos*. México, Secretaría de Educación Pública, 1982. Coautor. *Manual de Campaña. Teoría y práctica de la persuasión electoral*. México, Colegio Nacional de Ciencia Políticas y Administración Pública, 1998. Coautor. *Diccionario Electoral*. México, Instituto Nacional de Estudios Políticos, 1999. Coautor.

Bibliografía

- Aguilar, Luis (1992), *El Estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa.
- Altusio, Juan (1990), *Política*. Madrid, Centro de estudios constitucionales.
- Bardach, Eugene (2001), *Los Ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un Manual para la práctica*, México, CIDE-Porrúa.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000), *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE.
- Congleton, Roger D. and Birgitta Swedenborg (2006), *Democratic Constitutional Design and Public Policy. Analysis and Evidence*, USA, MIT.
- Dahl, Robert A. (1989), *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos.
- Fernández Santillán, José (2003), *El Despertar de la sociedad civil. Una Perspectiva histórica*, México, Océano.
- Friedrich, Carl J. (1967), *El Interés Público*, México, Roble.
- Habermas, Jürgen (1991), *The Structural Transformation of the Public Sphere. An Inquiry into a Category of Burgeois Society*, USA, MIT Press.
- Habermas, Jürgen (2001), *Teoría de la acción comunicativa*, México, Taurus.
- Hall, John (1996), *Civil Society. Theory, History, Comparison*, USA, Blackwell.
- Haveman, Robert (1970), *El Sector público*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hegel, Georg H. (1998), *Filosofía del derecho*, México, Juan Pablos Editor.
- Herodoto (1999), *Historia*, Madrid, Ediciones Cátedra.
- Kaldor, Mary (2003), *Global Civil Society. An Answer to War*, UK, Polity Press-Blackwell Publishing Ltd.
- Kingdon, John. (2003), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, USA, Longman.
- Lindblom, Charles E. and Edward J. Woodhouse (1993), *The Policy Making Process*, New Jersey, Prentice Hall.
- Meny, Ives y Jean Claude Thoenig (1992), *Las Políticas Públicas*, Barcelona, Ariel.
- Moran, Michael, et al (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, New York, Oxford University Press.
- Pereda, Carlos (1994), *Vértigos argumentales. Una Ética de la disputa*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, Anthropos.
- Popper, Karl. (1982), *La Sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Paidós.
- Quesada, Fernando, et al (2004), *Siglo XXI: ¿un nuevo paradigma de la política?*, Barcelona, Anthropos.
- Rousseau, Juan Jacobo (1971), *El Contrato social*, México, Porrúa.
- Seligman, Adam (1995), *The Idea of Civil Society*, New York, Princeton.
- Theodoulou, Stella Z. and Matthew A. Cahn (1995), *Public Policy. The Essential Readings*, USA, Prentice Hall.
- Villoro, Luis (1985), *El Concepto de ideología y otros ensayos*, México, FCE.
- Weimer, David and Aidan R. Vining. (2005), *Policy Analysis. Concepts and Practice*, New Jersey, Princeton.
- Wiarda, Howard (2002), *New Directions in Comparative Politics*, USA, Westview Press.