

“Rendición de cuentas en democracias complejas:  
papel y relevancia de la rendición de cuentas del Presidente  
del Gobierno a la sociedad española”  
CEPCO: 13 de mayo 2021

Introducción a la rendición de cuentas en las democracias contemporáneas  
Manuel Villoria (URJC)

# Rendición de cuentas

El avance del autoritarismo globalmente tiene que ver, en gran medida, con el debate gobernabilidad vs. buena gobernanza.

Los gobiernos autoritarios e iliberales venden buena gestión y eficacia frente a unas democracias devoradas por los procedimientos.

Democracias iliberales: Su ataque inicial fue a la rendición de cuentas.

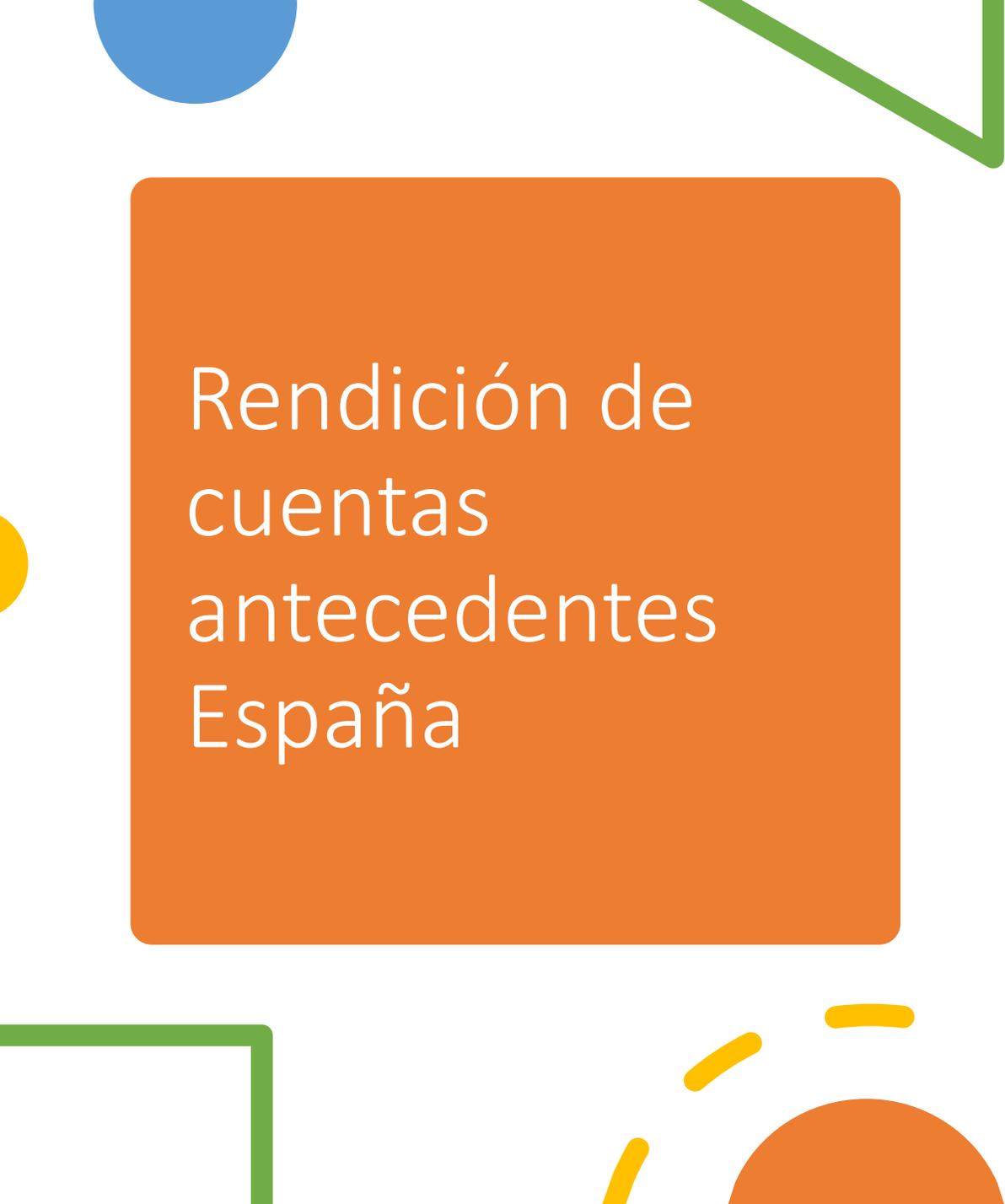
Primero, eliminando los controles internos, luego, atacando a la justicia, a la prensa y a la sociedad civil.

Finalmente, persiguiendo a la oposición y evitando elecciones libres y justas.

## Rendición de cuentas: antece- dentes

El pensamiento político clásico, sobre todo con Aristóteles, Polibio o Cicerón configura la idea de los modelos mixtos de gobierno, que incluyen diferentes componentes de la democracia, la aristocracia y la monarquía para que se limiten mutuamente y se evite con ello la degeneración de cada uno de ellos.

Montesquieu moderniza la vieja solución romana y propone que “el poder frene al poder”, pues “cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo, en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad (1972, pp. 150 y ss.). Influido por este pensamiento, el art. 16 de la Declaración de Derechos de 1789 sostenía que el concepto de Constitución sólo “tiene sentido cuando se la concibe como un instrumento de limitación y control del poder”.



## Rendición de cuentas antecedentes España

- Los padres de nuestra Constitución y los líderes de la transición construyen su obra considerando la reciente historia de España y, por ello, tratan de asegurar que la democracia va unida a gobernabilidad.
- Aún así, podemos afirmar que la Constitución de 1978 introduce controles bastante sólidos (aunque hoy los veamos insuficientes) sobre el ejecutivo y que la porosidad del sistema a los abusos de poder es más culpa del legislador que de la Carta Magna.
- “Constitucionalismo democráticamente configurado y no como una democracia constitucionalmente restringida” . Innerarity

# Rendición de cuentas y calidad democrá- tica

Dadas las asimetrías de información, influencia y poder entre gobernantes y gobernados, una democracia de calidad no puede fundar todos sus controles en elecciones periódicas y libres.

En los estudios sobre calidad democrática la accountability está siempre presente (ver Diamond y Morlino):

- libertades, Estado de derecho, *vertical accountability* (elecciones libres y justas),
- responsividad, igualdad, participación,
- competición y *horizontal accountability*.

# Rendición de cuentas y legitimi dad

La soberanía popular ya no basta (Rosanvallon)  
(dadas las posibilidades manipulatorias de datos,  
fake news, la complejidad, la emocionalidad)

Legitimidad de imparcialidad, que es garantizar la  
aplicación imparcial de la ley, la gestión imparcial de  
los servicios públicos

Legitimidad de reflexividad que es asegurar una  
visión más reflexiva y a largo plazo del bien común  
que la gubernamental

Legitimidad de proximidad, que es la cercanía de las  
propuestas al entorno y a las circunstancias, la  
participación de los afectados

# Rendición de cuentas y legitimi- dad

Partimos de la base de que no existe una crisis de legitimidad en España, que es la que se daría cuando las creencias de la sociedad chocaran con las ideas dominantes en el texto constitucional y en la forma de gobierno recogida en la literatura oficial (Rosa 2020).

Tampoco creemos que exista un problema de alienación generalizada, que es la que ocurriría “cuando las normas, las metas o los fines que definen las instituciones públicas comienzan a parecer irrelevantes” (Taylor, 1979: 90), al no responder a las expectativas, necesidades y creencias de la gente. Este segundo supuesto es el de la crisis institucional.

Pero sí existe desconfianza institucional. Hay que recuperar confianza por parte de las instituciones democráticas

## Confianza en partidos políticos

Countries	2006		2012		2016		2018		2019 (Dec)		2020-21	
	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not
<b>Spain</b>	31%	59%	10%	87%	10%	88%	8%	89%	28%	65%	7%	90%
<b>Portugal</b>	19%	76%	13%	82%	16%	81%	26%	72%	18%	77%		
<b>EU mean</b>	22%	71%	18%	78%	16%	78%	19%	77%	Na	Na	21%	75%

## Confianza en Parlamento

Countries	2006		2012		2016		2018		2019		2020-21	
	Trust	Not	Trust	Not								
<b>Spain</b>	41%	46%	11%	82%	17%	77%	14%	81%	57%	35%	16%	76%
<b>Portugal</b>	41%	52%	21%	76%	36%	61%	48%	49%	41%	51%		
<b>EU mean</b>	39%	53%	28%	66%	32%	62%	34%	60%	Na	Na	35%	60%

## Confianza en el Gobierno

Countries	2006		2012		2016		2018		2019 (Dec)		2020-21	
	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not	Trust	Not
Spain	44%	45%	13%	83%	19%	77%	17%	81%	46%	48%	20%	74%
Portugal	34%	60%	17%	79%	39%	57%	43%	55%	44%	47%		
EU mean	35%	58%	28%	67%	31%	64%	34%	61%	38%	51%	36%	60%

# Rendición de cuentas: concepto

Es la suma de transparencia, justificación y consecuencias.

Requiere transparencia y que se informe por el agente de los procedimientos usados, de los productos conseguidos y de los impactos estimados; además, ese mismo agente (individual o colectivo) debe ser capaz de dar una explicación narrativamente consistente de lo realizado.

Segundo, el agente debe justificar sólidamente sus acciones ante las preguntas o requerimientos del principal, es decir, debe someterse a la auditoría y explicar los desajustes, en su caso.

Tercero, debe asumir las consecuencias, tanto si son buenas como si son malas, de los resultados de su actuación.

# RdC: quién rinde cuentas?

Por una parte, está la rendición de cuentas colectiva, la que da toda una organización pública a sus principales (directamente a ellos o a través de sus representantes).

- Esto implica que los directivos de estas organizaciones deberían organizar los datos de forma tal que pueda saberse si la organización cumplió sus objetivos operativos y estratégicos y alcanzó los impactos previstos. Y ellos dan la cara.

Por otra parte, está la responsabilidad individual, en la que cada miembro de la organización debe dar cuenta del cumplimiento de sus funciones, tareas y responsabilidades, del cumplimiento de sus objetivos y de hacerlo respetando los valores del servicio público y la cultura de la organización. SRH

## A quién y cómo deben rendirse cuentas

Para empezar, existe la rendición de cuentas en el ámbito político.

Los electos deben rendir cuentas a los votantes. En toda democracia el instrumento de control más importante frente a los abusos de poder es el voto libre.

El control electoral consiste en la facultad que tienen los votantes de premiar o castigar la actuación de sus representantes a través de elecciones libres y periódicas.

tiene un carácter retrospectivo, es un juicio que se hace sobre la labor de los representantes electos, permite sancionar (con el voto a la oposición o la abstención) si se incumplieron promesas o se abusó de los poderes

## A quién y cómo

- También es de carácter político el control parlamentario sobre el gobierno y su sector público, con sus diferentes instrumentos: comisiones de investigación, preguntas, interpelaciones, comparecencias, moción de censura, etc..
- Finalmente, es control político el que realiza la dirección del partido sobre sus representantes en los distintos puestos públicos.
- En suma, un político del ejecutivo, por ejemplo, tiene que rendir cuentas a electores, parlamentarios y dirigentes del propio partido.

## A quién y cómo

- En el ámbito gerencial, la rendición de cuentas sigue la cadena de mando, debiendo cada inferior rendir cuentas al superior correspondiente. Control de eficacia
- También existe la rendición de cuentas profesional, en la que cada miembro de la profesión, esté o no en el servicio público, tiene que rendir cuentas a sus pares, de forma tal que demuestre que su ejercicio profesional cumple con los estándares éticos y técnicos establecidos por las asociaciones o colegios profesionales.
- Existen rendiciones de cuentas jurídicas, contables, presupuestarias, técnicas internas al Ejecutivo.
- La rendición de cuentas pública incluye también, cómo no, un ámbito legal externo, rindiéndose cuentas a tribunales y jueces por la adecuada generación y aplicación de las normas.

## A quién y cómo

- Muy importante hoy en día es la denominada rendición de cuentas horizontal.
- Remite a «la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están tácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales [...], en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos, ineficientes, abusivos» (O'Donnell, 1998).

## A quién y cómo

- Las agencias comprenden a tribunales de cuentas, fiscalías, defensorías del pueblo, agencias anti-corrupción, agencias controladoras de la responsabilidad fiscal y similares;
- se caracterizan por ser proactivas y permanentes en su labor de control;
- su trabajo se basa en criterios técnicos y profesionales y un elemento clave de su eficacia es que tengan independencia o al menos suficiente autonomía de actuación.
- Estas “agencias asignadas” tienen un difícil encaje en la doctrina clásica de la separación de poderes, por lo que en algunas Constituciones recientes se les otorga incluso el carácter de cuarto poder del Estado.
- Esencial que ellas mismas rindan cuentas.

## A quién y cómo

- Finalmente, existe la rendición de cuentas social, un «mecanismo de control vertical, no electoral, de las autoridades políticas basado en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas»
- En numerosos países ya existen, sobre todo en los niveles locales, presupuestos participativos, cartas de servicios, veedurías sociales, asambleas de control, buzones electrónicos de quejas, etc. El papel de los medios de comunicación es fundamental en el contexto de este tipo de control.

## A quién y cómo

- En la actualidad, se puede concebir como un paraguas conceptual en evolución que incluye: el seguimiento y la supervisión por parte de los ciudadanos de la actuación pública y/o privada, sistemas de acceso y difusión de información pública centrada en el usuario, sistemas de acceso/difusión de quejas y reclamaciones, así como la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos, como los presupuestos participativos
- En suma, la sociedad civil, gracias al control social, y en interacción con la *accountability* vertical y horizontal, puede contribuir a una gobernanza que se desarrolle para el bien común (O'Donnell, 2006).

# Sobre qué hay que rendir cuentas.

- El Gobierno, como cabeza de la Administración, aspectos:
- Procedimental: la forma en que se gastan el presupuesto público, su cumplimiento de las leyes y procedimientos, la transparencia con la que actúan, o la integridad con la que trabajan sus representantes y empleados.
- Outputs: la eficacia en el cumplimiento de hitos y objetivos. Productos.
- Outcomes: De ahí que sea importante conocer si, por ejemplo, la política de salud previene enfermedades, si se convierte en un instrumento de cohesión social o no, si reduce o aumenta la desigualdad, si ayuda a la mayor o menor participación política, profundiza la confianza en las instituciones o no, etc...
- Las políticas generan efecto político (Hacker y Pierson, 2019).

Sobre qué  
hay que  
rendir  
cuentas.

- Sobre todo, necesitamos saber si las políticas públicas generan dinámicas de trabajo a largo plazo o generan dinámicas rupturistas y cortoplacistas.
- Un tema clave, así pues, es ser capaces de diseñar políticas que generen apoyo a largo plazo y trabajo en común por gobiernos diferentes.
- Para el cumplimiento de los fines de país.



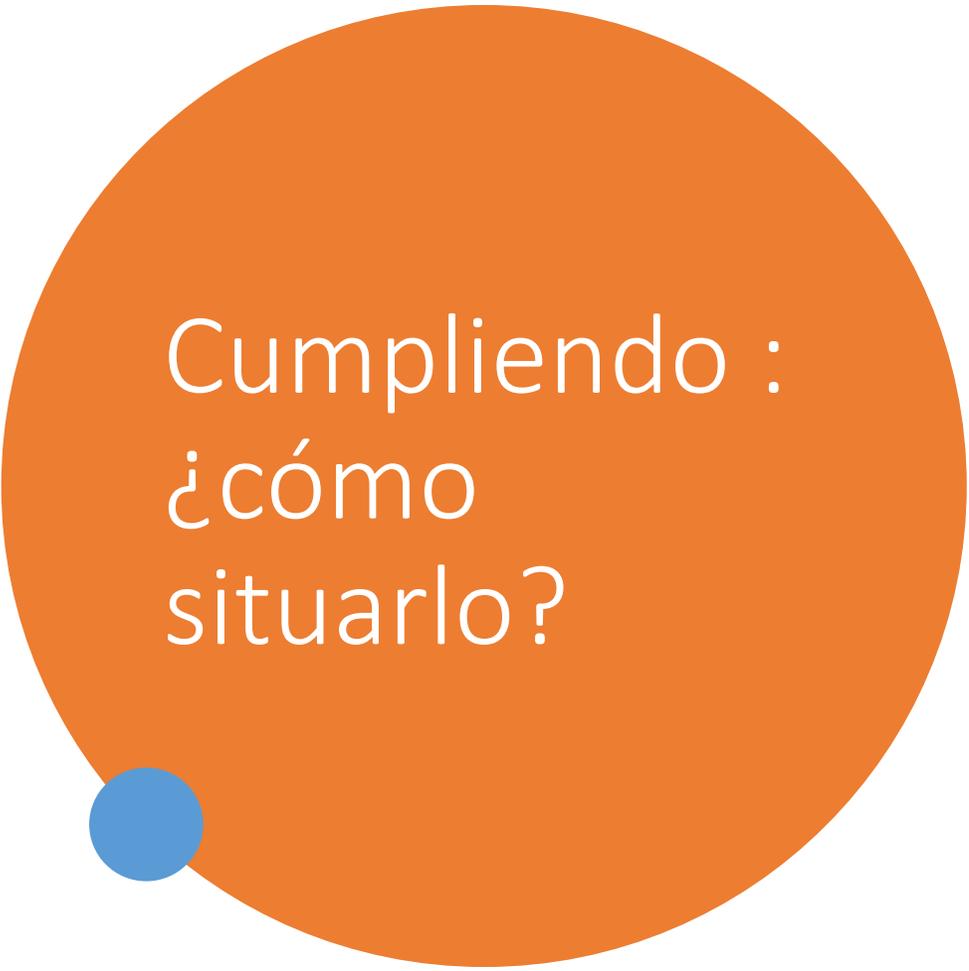
# Diagnóstico

- España ha ido construyendo el sistema de forma fragmentaria y asistemática, como la inmensa mayoría de los países, pero el problema es la falta de cultura de la accountability en las Administraciones y gobiernos.
- Quienes rinden cuentas sienten que es una pérdida de tiempo y que genera riesgo para su posición de poder o prestigio
- Quienes la demandan sienten el rechazo que producen sus demandas y esto les desmotiva
- La sociedad recibe esa información mayoritariamente a través de una prensa que la usa para atacar al gobierno y generar noticias de impacto.
- La oposición normalmente no ha sabido usar la accountability para promover la mejora de políticas, sino para atacar al gobierno de turno.



*Cumpliendo :*  
¿cómo  
situarlo?

- Se da ejemplo desde arriba, desde la Presidencia.
- Refuerzo de la calidad y la legitimidad democrática fundada en la soberanía popular (el consentimiento informado).
- Busca el reforzamiento de la confianza en el Gobierno.
- Mediante el fortalecimiento de la rendición de cuentas vertical previo a las elecciones.
- Con mayor información y mejor justificación.
- Con posibles consecuencias basadas en datos objetivos.



Cumpliendo :  
¿cómo  
situarlo?

- Rendición de cuentas colectiva del Gobierno a través de su Presidente
- Refuerza la coordinación intra-gubernamental.
- Rendición de cuentas de naturaleza más política que tecnocrática.
- Sobre todo, es rendición de cuentas de productos, pero que se pueden conectar a objetivos de país.
- Genera dinámicas de trabajo a largo plazo, más allá de este gobierno, deja un camino marcado