

**Reinterpretando la rendición
de cuentas o *accountability*:
diez propuestas para la mejora
de la calidad democrática y la eficacia
de las políticas públicas en España**

Eduard Jiménez Hernández

Documento de trabajo 145/2009



Eduard Jiménez Hernández

Eduard Jiménez Hernández (Barcelona, 1959) es economista y consultor en políticas públicas. Socio de Territorios y Organizaciones® y director de la consultora Innovación y Consultoría en Políticas Públicas SL. Es diplomado en Función Gerencial de las Administraciones Públicas por ESADE (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas) y posgrado en dirección urbanística por la UAB (Universidad Autónoma de Barcelona). Miembro de la Asociación Española de Ciencia Política, de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio. Fue responsable en los departamentos de empleo y promoción económica en los ayuntamientos de Sant Quirze del Vallès y Sabadell (Barcelona). Ha sido director de investigación y director del centro de investigación de Barcelona de la Fundación CIREM (Centre d'Iniciatives I Recerques Europees a la Mediterrània). Sus trabajos se han centrado en los ámbitos del empleo y el desarrollo económico, la planificación estratégica y la sostenibilidad, y la consultoría en la definición e implantación de políticas públicas. Actualmente dirige la elaboración de un estado de la cuestión sobre la rendición de cuentas en Cataluña.


Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas

© Eduard Jiménez Hernández

ISBN: 978-84-92424-63-4

Depósito Legal: M-12716-2009

Impreso en papel ecológico 

Contenido

Resumen ejecutivo	5
Introducción	7
1 El concepto de rendición de cuentas y su significación actual para la democracia y las políticas públicas	9
1.1 La crisis de la rendición de cuentas tradicional: el aparente ocaso de la legitimidad y eficacia de los poderes públicos	9
1.2 Un enfoque positivo para redefinir la rendición de cuentas	16
2 El (no) sistema de rendición de cuentas en España	24
2.1 La percepción manda: ¿qué piensan ciudadanos, políticos y gestores sobre la rendición de cuentas?	24
2.2 Los marcos normativos y de políticas públicas relacionados con la rendición de cuentas en España	29
2.3 Ilustraciones sobre la situación de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel estatal	30
2.4 Las lagunas, disfunciones y efectos perversos del no sistema	44
3 ¿Cómo desarrollar la rendición de cuentas? Objetivos, criterios y propuestas	47
3.1 La mejora del sistema: obstáculos identificados y algunos criterios para abordarla	47
3.2 Un poco de innovación: los requisitos de nuevas reglas e instrumentos y la experiencia internacional	50
3.3 Diez propuestas para la conformación de un sistema de rendición de cuentas en España	52
3.4 Aproximación a los impactos y costes de las propuestas	59
4. Conclusiones	61
Índice de Tablas y Gráficos	63
Bibliografía	65

Siglas y abreviaturas

AEEPPCS	Agencia Española de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios
AGE	Administración General del Estado
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC AA	Comunidades autónomas
CIDO	Centre d'Informació i Documentació Oficials
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CONC	Comisión Obrera Nacional de Catalunya (CC OO)
EE UU	Estados Unidos
GAO	<i>Government Accountability Office</i>
IGAE	Intervención General de la Administración del Estado
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
MAP	Ministerio de Administraciones Públicas
MEH	Ministerio de Economía y Hacienda
NAO	<i>National Audit Office</i>
NPM	<i>New Public Management</i>
NPR	<i>National Performance Review</i> , Programa federal de reformas de EE UU
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

Reinterpretando la rendición de cuentas o *accountability*: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España

Eduard Jiménez Hernández

Economista y consultor en políticas públicas

Desde mediados de los años noventa del siglo pasado la discusión en relación con la rendición de cuentas –entendida como mucho más que el control externo del gasto público, esto es como responsabilización de los comportamientos políticos y de la administración– no hace sino crecer en todo el mundo. Siendo democracia y rendición de cuentas dos conceptos inseparables, hablar de rendición de cuentas supone hablar de cómo la democracia aborda los grandes cambios que observamos en el cambio de siglo, tanto en los problemas globales como en las dificultades de los diferentes gobiernos para abordarlos. Hemos pasado, en el corto plazo de poco más de una década, del propósito de crear un Gobierno que trabaje mejor y cueste menos a una sensación general de que muchos gobiernos no solamente no pueden “llevar el timón”, sino que a duras penas están capacitados para “remar” bien, por usar las expresiones de Al Gore (1993) y Osborne y Gaebler (1992) que hicieron fortuna en su momento.

La concepción tradicional de la rendición de cuentas –*accountability*–, de profunda raíz liberal, mediante la cual los gobernantes y gestores públicos respondían de forma precisa y mediante mecanismos claros ante los ciudadanos y sus representantes políticos por sus actuaciones, ya no es suficiente y quizás no sea adecuada para asegurar la misión encomendada. Ninguno de los actores principales (Gobierno, administración, grupos sociales, ciudadanos) es hoy lo mismo, naturalmente, pero sobre todo no se relacionan de la misma manera, ni tienen las asimetrías de posición que configuraban las democracias representativas hasta los años ochenta del siglo pasado. La rendición de cuentas está cuestionada en la misma medida en que la democracia se transforma y ha de transformarse. La reacción habitual es pedir más rendición de cuentas como sinónimo de más control.

Y, sin embargo, las actividades y recursos empleados en rendir cuentas nunca habían sido tan importantes como hoy en día, ni en términos de reforma administrativa y de los servicios, ni en términos de control político, mediático, técnico y hasta jurídico de los gobernantes y los gestores públicos. Tampoco hubo nunca tanto potencial de desarrollar formas de información, discusión, decisión, ejecución y control adecuados a los conocimientos y las capacidades tecnológicas de que disponen las sociedades avanzadas. No debiéramos, pues, estar lejos de encontrar el camino adecuado.

El enfoque que plantea el trabajo no es establecer una nueva definición verdadera sobre la rendición de cuentas, ni definir un óptimo de la misma, sino reinterpretarla a partir de relacionar la discusión sobre la rendición de cuentas con los conceptos de calidad democrática y eficacia de las políticas

públicas. Las tesis centrales que se exponen son dos. En primer lugar, la rendición de cuentas debe considerarse como un sistema, que asegurando las funciones de respuesta y exigencia hacia los gobernantes, permita desarrollar la transparencia, la participación, la evaluación y el control en la vida social y política de la administración. En segundo lugar, los mecanismos de rendición de cuentas tendrán mayor o menor impacto real en la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas cuanto más se focalicen en, o se alejen de, los puntos de intersección entre política y gestión. No es factible el mimetismo de trasladar al debate político y el funcionamiento de la administración pública fórmulas y estándares únicos y predefinidos provenientes de otros ámbitos para establecer un escrutinio sobre la responsabilización y rendición de cuentas.

Un análisis de ocho aspectos concretos para el caso español contrasta evidencias sobre la existencia de importantes lagunas en la transparencia y evaluación, disfunciones en la participación y el control y efectos perversos en la utilización de diversos mecanismos de responsabilización: un no sistema que conlleva, o puede relacionarse claramente, con nuestra posición deficitaria en participación política y comportamiento gubernamental comparada con las principales democracias representativas.

Se propone optar por un conjunto de decisiones políticas, mecanismos de actuación y sistemas de control que, en su conjunto, verifiquen el cometido del sistema. En esa tarea están empeñadas tanto las viejas como las nuevas democracias en todo el mundo. Con estos criterios y así entendida, para nuestro país se plantean diez medidas que aumentarían sustancialmente la rendición de cuentas, basadas en criterios de anclaje político y democrático, visibilidad, completabilidad, credibilidad y retroalimentación. Son las siguientes:

- La introducción de la transparencia sobre información relevante en la técnica legislativa.
- La modificación parcial de la Ley General de Subvenciones para que los beneficiarios también rindan cuentas a sus principales.
- La realización de memorias de rendición de cuentas de los planes nacionales que permitan visualizar las políticas y sus resultados.
- Nuevas formas de participación y *e*-democracia.
- La revitalización de los consejos de participación.
- Un impulso político e institucional de las conferencias sectoriales.
- La valorización del presupuesto por programas y el control interno como instrumento de rendición de cuentas.
- El reforzamiento de las políticas estatales de evaluación y la modernización administrativa.
- La ampliación del ámbito competencial del Tribunal de Cuentas.
- La mejora de las regulaciones y sistemas de control internos.

Las mejoras derivadas de la aplicación de la reforma administrativa no se han agotado, pero en muchos casos no llevan el camino adecuado o, sencillamente, no abordan los problemas principales. Los nuevos modelos de gobernanza tienen muchas dificultades, si nos remitimos a la convulsa actualidad, para combinar eficacia política y calidad democrática. Son modelos muy complejos y con altas interdependencias que necesitarán más y mejores reglas del juego, que se concretarán en la esfera pública, pero se construirán socialmente. Algunos han llamado metagobernanza a esas reglas. La reinterpretación de la rendición de cuentas puede ser su sistema de información y control continuado.

Introducción

Rendir cuentas, en su sentido más general, es devolver a alguien el resultado de la delegación otorgada. La rendición de cuentas es, pues, una idea consustancial de la democracia, en la medida en que todos los regímenes políticos que de ella se reclaman incluyen formas de delegación de responsabilidades en el Gobierno. Ello supone que, de una u otra manera, el asunto de la rendición de cuentas esté presente en los principales debates actuales con relación tanto a los sistemas políticos, su representación y control político, opinión pública y medios de comunicación, gobernabilidad y participación, así como a la gestión y administración públicas, en términos de transparencia y modernización, relaciones público-privadas, reforma gerencial, Gobierno multinivel y *performance audit* (evaluación del desempeño).

No es posible soslayar el hecho de que los debates mencionados expresan prejuicios, concepciones y visiones contrapuestas sobre la concepción misma de democracia y sus instrumentos. De hecho, asistimos en paralelo a la extensión de las expresiones de malestar democrático (abstención electoral, bloqueo social de iniciativas políticas, resurgimiento del neopopulismo, etc.) en un periodo de la Historia en el que los gobernantes y gestores están sujetos más que nunca al control y escrutinio públicos. Asimismo, en ningún periodo anterior se habían dedicado tantos esfuerzos y recursos públicos al control, análisis y modernización de servicios para los ciudadanos. Como afirma Rosanvallon (2007:284): “(...) siempre ha resurgido el deseo de los hombres y las mujeres de seguir buscando la vía de un autogobierno más efectivo y un régimen representativo más atento a la sociedad.”

Tampoco puede obviarse que, en el contexto actual de desarrollo de las formas de poder, representación e interacción social, la idea de rendición de cuentas no puede ceñirse en exclusiva al Gobierno representativo o a la administración pública. Es más, una parte importante del impulso al debate sobre la responsabilidad y la rendición de cuentas se ha centrado en el ámbito de la empresa, particularmente las grandes corporaciones transnacionales, y también en las grandes organizaciones no gubernamentales.

Hechos como el desarrollo de la responsabilidad social corporativa en el ámbito empresarial, o la extensión del debate sobre la rendición de cuentas en el tercer sector, incluso la presencia continuada del concepto de rendición de cuentas en el ámbito educativo, se fundamentan en todos los casos en un fenómeno que también comparte el Gobierno y la administración: nadie está libre del cuestionamiento de la legitimidad; nadie puede

esquivar indefinidamente las responsabilidades que de ella se derivan. En precisas palabras de Lonsdale (1986:126): “Los gobernantes dicen ser responsables ante sus pueblos; los pueblos tratan de pedirles cuentas. La rendición de cuentas es, pues, la medida de la responsabilidad.”

Nos situamos, pues, ante un tema que en su raíz es de carácter general, muy alejados de la tradicional visión de la rendición de cuentas como el control externo de la pertinencia y probidad de la gestión del gasto público. Un tema donde los aspectos culturales y de comportamiento social general pueden llegar a ser decisivos, y en el cual las características y realizaciones del sistema político, de Gobierno y de administración son a la par reflejo y referente, causa y efecto, del nivel de responsabilización en una sociedad. Funciona en este terreno lo que se ha denominado “bucle recursivo” de la democracia (Morin, 2004:4): una “buena” democracia, entendida aquí como el sistema que permite generar responsabilidad y solidaridad, “produce” ciudadanos que producen la democracia.

El carácter intrínseco de la rendición de cuentas entre actores, en las sociedades donde rige el derecho y el gobierno representativo, nos delimitaría un ámbito de trabajo muy general, donde deberíamos abordar temas en los ámbitos de la filosofía política y del derecho, la estructura constitucional y la organización administrativa, la caracterización y rendimiento de las organizaciones públicas, entre otros principales. Aun haciendo referencias puntuales a dichas perspectivas, el tema se circunscribirá aquí a la responsabilización y rendición de cuentas en el marco de las instituciones políticas y la administración pública del Estado en España.

El trabajo se estructura, así, en tres bloques fundamentales. En el primer capítulo se discute sobre los diversos conceptos y formas de la rendición de cuentas y su relación e implicaciones con el trasfondo del enfoque adoptado: mejorar la calidad democrática y aumentar la eficacia de las políticas públicas. En el segundo capítulo se examina la situación de la rendición de cuentas en España a la luz de los conceptos y formas establecidos. En el tercer capítulo se plantean criterios y propuestas concretas para mejorar la rendición de cuentas en nuestro país, centrados en el Estado y en las políticas públicas generales.

La rendición de cuentas es un asunto que a todos concierne y compromete: ¿alguien conoce los objetivos y resultados de la actividad de la asociación de vecinos de su barrio?; ¿cómo se decidió dedicar los recursos de la obra social de la caja X a la restauración de patrimonio y no a la acogida de inmigrantes?; ¿qué estructura de financiación tienen las organizaciones empresariales de sus actividades?; ¿se cumple el objetivo de reinserción de las políticas penitenciarias o en qué medida se avanza en ello?; ¿contribuye el RACE a mejorar el comportamiento de los conductores? Pero el núcleo de soberanía y del gobierno representativo puede desempeñar un papel singular en el impulso de una cultura de la responsabilidad. Al fin y al cabo, como dijo hace poco Amartya Sen refiriéndose a su país, la cuestión de la calidad democrática depende de lo que estemos dispuestos a trabajar por ella, sencillamente.

1. El concepto de rendición de cuentas y su significación actual para la democracia y las políticas públicas

Examinaremos a continuación las características principales de la rendición de cuentas y las causas de su crisis con relación a la evolución y cambios en las sociedades avanzadas, para posteriormente aproximarnos a una reinterpretación de la rendición de cuentas útil y aplicable a la situación actual.

1.1 La crisis de la rendición de cuentas tradicional: el aparente ocaso de la legitimidad y eficacia de los poderes públicos

A) La definición estándar de rendición de cuentas o *accountability* y sus principales tipologías y formatos

En el marco de la ciencia política y de la administración, que vamos a tomar como referencia, la rendición de cuentas se ha formulado, tradicionalmente, a partir de la concepción liberal-democrática de la *accountability*, que podríamos definir como la responsabilización ante aquellos que generan la legitimidad o se ven afectados por la misma. En esta concepción, la rendición de cuentas se compondría de dos principios político-normativos: la *answerability* –el poder legítimo ha de responder ante el pueblo– y el *enforcement* –la capacidad de sanción por el uso indebido de la responsabilidad–.

Esta definición evoca directamente la teoría de la agencia y sus derivaciones. A los efectos que nos ocupan conviene subrayar dos características definitorias complementarias a las relaciones entre principal (A) y agente (B) (Elster, 1999:255): a) la existencia de un tercero implícito, aquello sobre lo que se rinde cuentas (C); y b) que se trata de un mecanismo retrospectivo, solamente con posterioridad a que B haya (o no) gestionado C puede rendir cuentas a A y/o éste exigirle responsabilidades.

Siguiendo con esta versión estándar, incluso en sus formas “modernas” (O’Brien 2008:3), el apareamiento de los tres actores principales en la rendición de cuentas (los ciudadanos, el gobierno representativo y la administración pública) definirían los tres principales tipos de rendición de cuentas:

- La denominada *political accountability*, también llamada rendición de cuentas vertical, que se establece entre los ciudadanos, sus órganos de representación y el Gobierno, que nos remite a la teoría de la representación pública y acostumbra a examinar, por un lado, los mecanismos de control parlamentario, y por el otro, el nivel de adecuación de las preferencias entre la opinión de la ciudadanía y la actuación del Gobierno, articulado en torno al llamado principio de *responsiveness*, que podríamos definir como la influencia o permeabilidad del Gobierno a las preferencias de la ciudadanía.
- La denominada rendición de cuentas horizontal, entre el Gobierno y la administración y órganos independientes de la misma, pero de carácter institucional, usualmente, dependientes del poder legislativo, que establecen un escrutinio de su labor. Este es el tipo de rendición de cuentas más identificado con el término *accountability* y relacionado con su concepto central: el control del Gobierno y la administración. En este marco se establecen las instituciones más conocidas de responsabilización en el mundo anglosajón, como la GAO de EE UU o la NAO.
- Desde los primeros años de este siglo, por último, se ha extendido la idea de un tercer tipo de rendición de cuentas, llamada diagonal o social, que se establece entre la administración pública y la ciudadanía, como forma más o menos continuada de control en los períodos interelectorales, establecida en este caso mediante formas muy diversas, como memorias, balances, organismos, etc. y con mecanismos también diversos en relación a la información facilitada o a la explicación y valoración del comportamiento (*performance*) de la administración.

En general, la concepción y desarrollo de este conjunto de conceptos e instrumentos tiene una clara dominancia del mundo anglosajón, partiendo de su caracterización de una separación explícita entre Gobierno y administración y del marco general del *rule of law* (Estado de derecho).

Una categorización que nos podrá ser útil para examinar con más detalle los mecanismos concretos fue establecida recientemente por el Consejo Científico del CLAD (CLAD, 2000). Este organismo describe formas clásicas y modernas de rendición de cuentas: el control de procedimientos y el control parlamentario, por un lado; y el control por resultados, el control por competencia administrada y el control social, por otro. La definición tiene interés porque relaciona la rendición de cuentas con el contenido implícito de la misma, lo que constituirá una de las dificultades o desafíos para abordar el análisis sobre el tema en un contexto concreto.

Otra aproximación analítica de interés nos sitúa ante las características formales y de posición de control (Haque, 2000:606), porque nos permite incluir en el campo de la rendición de cuentas muchas actividades, tanto del sector público como de algunas instituciones relacionadas, en una perspectiva más amplia. Podemos distinguir, así, entre modalidades externas e internas, por un lado, y formales e informales, por otro. Esta clasificación incorpora instituciones y mecanismos tan distantes, aparentemente, como los tribu-

nales de cuentas (externo-formal) o los códigos profesionales (interno-informal), pasando por las memorias de realización de programas (interno-formal) o las relaciones con los grupos de interés (externo-informal).

En nuestro contexto sociopolítico el diseño inicial de los mecanismos de rendición de cuentas es igualmente diáfano y sencillo, en apariencia. En el plano teórico el diseño cumple sobradamente con los principios mencionados de *answerability* y *enforcement*.

En efecto, los gobernantes responden ante los electores en el ciclo electoral y ante los órganos representativos de electos, así como ante los órganos institucionales de control y jurisdiccionales. Al mismo tiempo, pueden estar sujetos a sanciones o petición de responsabilidades políticas, ya sean revocaciones o destituciones, y administrativas, como anulaciones de actos o inhabilitaciones, por sus actuaciones. Sin embargo, en la mayoría de poliarquías continentales, configuradas en lo que se ha denominado democracias representativas de partidos (Manin, 1998:237), el establecimiento de la rendición de cuentas presenta unas características singulares, que se han agudizado en las últimas décadas. Debemos subrayar aquí dos de ellas, por sus implicaciones generales con relación al control parlamentario y al control ciudadano:

- Particularmente en los países meridionales, caracterizados por una distinción imprecisa entre Gobierno y administración, la actividad parlamentaria de control está fuertemente condicionada por la estrategia del Gobierno, que conforma un bloque Gobierno-mayoría parlamentaria-partidos que dan su apoyo, que se manifiestan claramente incluso en el caso de existencia de coaliciones. Así, la dinámica de confrontación Gobierno-oposición, estructurada a partir del dominio de la llamada agenda política, explica el contenido y las formas de las actividades de control. Muy raramente se llegan a valorar explícitamente y con repercusión pública las políticas efectuadas y la actividad de control se concentra cada vez más en casos y decisiones singulares.
- Buena parte de las democracias continentales se caracterizan por bajos niveles de interés general por la política, participación electoral descendiente y alta movilización, aunque sea relativa, de los ciudadanos con relación a los más diversos asuntos públicos. Una descripción de las principales actitudes y comportamientos nos la ofrece el *European Social Survey* (ESS, 2008), que entrevista a más de 40.000 ciudadanos de toda Europa. La Tabla 1 nos muestra las marcadas diferencias entre los tres países del Mediterráneo participantes (Italia y Grecia no participan en el informe) y el promedio de países.

Todas las aproximaciones nos dan, en cualquier caso, la indicación de un hecho contrastable: en nuestras sociedades existen hoy cientos, si no miles, de actividades más o menos cotidianas relacionadas con la rendición de cuentas, en todos los ámbitos y niveles tanto de la representación como de la gestión. En síntesis, los mecanismos de rendición de cuentas existen, pero en conjunto cumplen su cometido de manera muy perentoria. Buena parte de las

Tabla 1. Interés, participación y activismo público y político en los países de la UE, 2006

	Esp-Fra-Por	Resto de los países ESS	Diferencia
Interés por la política (= mucho+bastante)	33,4	49,4	-16,0
La política es demasiado complicada para entenderla (= casi siempre)	18,0	13,1	+4,9
Tener una idea sobre cuestiones políticas (= muy difícil + difícil)	52,1	31,5	+20,6
Militancia en partido político	2,7	5,7	-3,0
Trabajo en partidos y grupos activistas	3,3	4,4	-1,1
Trabajo en organizaciones y asociaciones	10,6	15,2	-4,6
Participación en manifestaciones públicas	11,7	4,8	+6,9
Contacto con políticos o gestores públicos	11,7	14,4	- 2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de ESS (2008).

demandas ciudadanas han de canalizarse fuera de los sistemas normalizados. Crece igualmente la movilización contra el sistema o canales preestablecidos, de manera que la dinámica de oposición social parece cada vez más legitimada.

B) Cambios en la gobernabilidad y evidencias de crisis de los mecanismos tradicionales de rendición de cuentas

En la actualidad no existe casi ninguna duda sobre la insuficiencia e inadecuación de los mecanismos principales de la rendición de cuentas tradicional (Metcalfé, 1998:3). Esta crisis está directamente vinculada tanto a los avatares de la vida pública de las democracias occidentales y las nuevas democracias asiáticas y latinoamericanas, como a los resultados de los intensos procesos de reforma administrativa que han vivido la mayoría de países desde los primeros años de la década de los noventa del siglo pasado. A veces se ha presentado con golpes convulsos de gran notoriedad: de las manifestaciones en la cumbre de Seattle al caso Enron, del “No” francés a la Constitución Europea a la polémica sobre los controles aeroportuarios, de la participación en la guerra de Iraq hasta la crisis de cercanías Renfe, para acabar en los fastos actuales sobre la crisis financiera internacional y el papel de los diversos actores relacionados. En todos los casos el cuestionamiento de la legitimidad de los poderes públicos o de su eficacia para controlar otros actores se han expresado en parte como un déficit de responsabilización y rendición de cuentas.

Estos problemas de legitimidad y eficacia no son, de hecho, nuevos, y han formado parte del núcleo de la reflexión y acción sobre el Gobierno y la gestión pública de las dos últimas décadas. Tanto el enfoque de la gobernanza (Mayntz, 2000) como el de la nueva gestión pública (Osborne y Gaebler, 1992) se han centrado en ellos, y siempre se han referido a tres tipos de cuestiones diferentes, a saber: los relacionados con la globalización y la llamada gobernanza multinivel; los vinculados a la difuminación de la separación público-privado; y los expresados por el impacto de la reforma gerencial y las nuevas relaciones entre administración y ciudadanos.

• El impacto de la globalización en los mecanismos de rendición de cuentas

La configuración de los mecanismos de la rendición de cuentas tradicionales está directamente relacionada con los llamados estados nacionales, pues su núcleo gira alrededor de la soberanía y el gobierno representativo. Por ello en las últimas décadas los problemas de rendición de cuentas relacionados con la globalización y la llamada gobernanza multinivel no hace sino crecer.

Ha aumentado considerablemente la dependencia de los gobiernos nacionales de otros ámbitos de gobierno, cuya rendición de cuentas es mucho menos clara, tanto desde el punto de vista internacional como subnacional. Este aumento de la dependencia, que podemos considerar objetivo, es también fuente de controversias sobre potenciales dejaciones de responsabilidad, en la medida en que a menudo pueden aparecer como excusas de los gobiernos para la justificación de determinadas medidas o la explicación de determinadas situaciones, aumentando quizá la benevolencia electoral hacia los gobiernos nacionales (Menéndez, 2007:20).

En el trasfondo, nos encontramos ante una creciente presencia de lo que se ha llamado poderes *unaccountable* o no responsabilizables (Whitman, 2002:43), cuyas expresiones más genuinas son las corporaciones multinacionales y los organismos internacionales multilaterales, caracterizados, en ambos casos, por no estar sujetos a mecanismos preestablecidos de legitimación y rendición de cuentas a pesar de su indudable impacto tanto global como local. Se afirma que en un mundo postsoberano la democracia va a tener dificultades para sobrevivir (Barber, 2008:35), y que uno de los principales nuevos retos globales es el de la responsabilización (Held, 2008:14).

• Las dificultades objetivas de la rendición de cuentas en el nuevo Estado relacional

El segundo asunto donde se pone en cuestión la legitimidad y eficacia de los poderes públicos nos remite a la difuminación de la separación público-privado y la necesidad de los gobiernos de contar para su operativa con los actores cívicos, sociales y empresariales, donde se plantea la cuestión de la idoneidad de los mecanismos de responsabilización y relación entre ambos.

La extraordinaria complejidad de las problemáticas abordadas por la intervención pública y las limitaciones al desarrollo *ad infinitum* del estado de Bienestar han puesto sobre la mesa la aparición de nuevas formas de concepción y aplicación de las políticas públicas, que algunos llaman Estado relacional (Mendoza y Vernis, 2007:33), conformado por una relación diferente entre Estado, mercado y sociedad civil y sus respectivos actores genuinos.

Para la perspectiva que nos interesa, este campo plantea unos supuestos que la rendición de cuentas tradicional, incluso en sus formas de rendición de cuentas social, no había previsto y no tiene muchos modelos a su alcance que la desarrollen. Sucede que, en los modelos normativos, nos encontramos ante formas donde predomina la corresponsabilización en mucha mayor medida que las relaciones de agencia. De alguna manera, todos los participantes son responsables y han de rendir cuentas de forma indivisa. Las incipientes tesis sobre el gobierno-red y el partenariado público-privado (Ysa, Padrós y Sanz-Carranza, 2007:133) no hacen sino poner de manifiesto que repensar la rendición de cuentas en ese contexto, en particular en su relación con el gobierno representativo, se hace imprescindible.

Existen dos riesgos identificados en este ámbito. Por un lado, el riesgo cierto de captura de lo público, inherente a la cercanía entre actores. Por otro, mientras en el contexto burocrático tradicional la captura de lo público se asocia directamente a la corrupción, en la mayoría de marcos actuales de cooperación permanente entre el sector público y el privado los criterios de análisis han de ser diferentes, más precisos e igualmente necesarios, pero en la práctica son casi inexistentes.

• Los efectos no deseados de la reforma gerencial

Quizá el ámbito más controvertido que relaciona la crisis de legitimidad y eficacia y la rendición de cuentas sea el de los resultados de la aplicación de las propuestas de reforma gerencial en la administración. En términos generales, los principios de esta reforma consisten en la aplicación de criterios de desconcentración, descentralización y delegación (Peters, 2008:2), tendentes inicialmente a mejorar o transformar algunos de los principios de las burocracias públicas, el desarrollo de los cuales presenta en muchos casos características patológicas que siguen siendo importantes (Longo, 2003:4).

Como en tantos otros ámbitos, debemos distinguir claramente entre las intenciones y las realizaciones. Así, mientras algunos de los principios en que se articula la NPM tendrían que conllevar un aumento de la responsabilización efectiva de los directivos y gestores públicos, en equivalencia o contraprestación a su aumento de capacidad discrecional para la disposición de los recursos y la organización de los mismos, en la práctica, solamente parece haberse producido esto último, acompañado muchas veces de un alejamiento, real o perceptivo, del debate político y ciudadano en relación con dichas actuaciones o servicios. En muchos casos, además, el entusiasmo político inicial de –“¡tendremos una admi-

nistración que funcionará tan bien como una empresa!”– se ha plasmado en una implantación superficial, errónea, o puramente retórica de instrumentos y procedimientos que habían resuelto problemas en otros ámbitos de actividad.

En este mismo sentido, algunos destacados autores (Peters, 2008:3) han señalado que uno de los principales problemas causados por el desarrollo del proceso de reforma y modernización administrativa es precisamente el de la aparición de nuevas dificultades para la rendición de cuentas. Otros, como Barberis (2002:467), afirman que seguramente la reforma gerencial no puede establecerse como la causa de las dificultades, pero sí contribuir decisivamente a la exacerbación de las mismas. Sea como fuere, y mientras los mecanismos de responsabilización por resultados de los gestores públicos sean mucho más predicados que aplicados (Longo, 2003:3), y los hitos prácticos de la reforma gerencial tengan aplicaciones tan descuidadas (Metcalf, 1998:4) la necesidad de establecer marcos reforzados de rendición de cuentas parece una obviedad.

C) Malestar de la democracia y rendición de cuentas: la búsqueda necesaria de una responsabilización efectiva

Pocos sustantivos como democracia han sido tan adjetivados a lo largo de la historia. El último decenio no ha sido excepción, surgiendo interesantes y fructíferos debates en relación con la democracia deliberativa o la democracia participativa. A simple vista se aprecia cómo ambos debates se entrecruzan con la discusión acerca de la rendición de cuentas. Pero demasiado a menudo se tiene la percepción (Borja, 2007a) de que la democracia es un simple instrumento de conformación de las instituciones representativas, donde lo importante son las dinámicas internas y las rentas de posición a ellas asociadas. Si la democracia existe es para promover políticas que de alguna manera tengan efectos sobre la famosa tríada republicana, mientras que hoy en día parece estacionada en lo que se ha llamado la democracia del compromiso (Boudon, 2007:20), donde la administración juega un mero papel de árbitro mediador, y cuya resultante es más bien la inacción que la asunción de responsabilidad. No es difícil interpretar en esta perspectiva muchos de los llamados espacios de cooperación o de diálogo social

Naturalmente, hay una versión, si se me permite, chapucera de esta primacía de lo político. Con el poder que da una mayoría se puede hacer todo y cualquier cosa, de manera que surgen autorizadas voces que reclaman menos democracia, no como “añoranza del autoritarismo, sino como rechazo de la demagogia” (Tortella, 2006). En nuestro entorno socioeconómico quizá la versión imperante sea la que se ha llamado impolítica (Rosanvallon, 2007:265) y que ha sido con otras palabras magistralmente descrita por Innerarity (2005):

“En principio, al sistema político representativo se le encarga, con todos los límites y la correspondiente supervisión popular, la realización de una serie de tareas cuya complejidad requiere unas instituciones específicas y unos determinados

procedimientos para el análisis y la discusión. Pues bien: el subcontrato social consiste en que el titular de aquel encargo representativo lo delega en otros, a veces incluso en aquellos mismos que lo realizaron. Esta ‘deslocalización’ de la política tiene básicamente dos posibilidades: la versión elitista pasa el expediente a los expertos; la populista lo devuelve a los ciudadanos. La versión de derechos del subcontrato social se reconoce por la apelación insistente a la sociedad civil; la de izquierdas tiende a formularlo en términos de democracia directa.”

La noción de calidad democrática sugiere que una democracia puede ser mejor que otra. Esta idea ha sido esgrimida tanto por políticos como por los analistas de las poliarquías en los últimos dos decenios. Przeworski (2007) sugiere un símil interesante con el embarazo: se puede o no estar embarazada, y también se puede estar de pocas semanas o de muchos meses. Tiene sentido, pues, hablar de calidad democrática en relación con la rendición de cuentas.

Podemos, como hace Morlino (2008:24), remitirnos al uso que del término calidad hacen expertos de otras áreas, y vemos que la definición de calidad tiene al menos tres significados: procedimiento, contenido y resultado. Mientras la rendición de cuentas se circunscribe a unos cuantos aspectos de procedimiento y a las citas electorales, nuestra democracia se verá seriamente dañada y la *res publica* reducida al juego político-institucional y la captura por los diversos grupos de interés. En todo caso, si un sistema de gobierno basado en valores democráticos no puede responsabilizarse y explicar sus decisiones y acciones sobre el conjunto de los significados que hemos reseñado de calidad, entonces las virtudes de la supuesta eficacia de los poderes públicos son pura quimera.

1.2 Un enfoque positivo para redefinir la rendición de cuentas

Como se habrá comprobado hasta aquí, los enfoques normativos tienden a obviar, cuando no a alejarse irremediablemente, de los dos aspectos de la rendición de cuentas que pueden hacer de este concepto algo tangible y útil, a saber:

- ¿Con qué características y bajo qué condiciones la rendición de cuentas es verdaderamente un mecanismo de responsabilización, y no solamente un procedimiento político-administrativo?
- ¿Sobre qué (aquel C implícito) hay que rendir cuentas y ante quién?

En la actualidad estas dos preguntas constituyen el núcleo duro de los debates actuales, hasta el punto de que, como se verá, pondrán en cuestión algunos de los supuestos de la definición estándar, particularmente la retrospectividad y la existencia de dos únicos

actores. El enfoque, perfectamente identificado por Metcalfe (1998:13), responde a los orígenes de este trabajo, democracia y eficacia. En sus palabras:

“En lugar de concentrarse en quién es el culpable cuando las cosas van mal, la principal preocupación es la construcción de marcos de rendición de cuentas para garantizar que las cosas vayan como es debido. En este sentido, el contexto político de la gestión pública es crucial.”

A) Calidad democrática y eficacia de las políticas: ¿cómo se interrelacionan mediante la rendición de cuentas?

Si nuestras democracias actuales son un complejo enjambre de procedimientos (quién toma las decisiones y cómo se ejecutan), contenidos (sobre qué se decide y qué se decide) y resultados (qué efectos tienen las intervenciones públicas y la interacción entre éstas y la realidad social, cultural y económica), parecería evidente que de una u otra manera, con este o con otro nombre, la rendición de cuentas debería estar presente en todos estos ámbitos.

Es fácil establecer cómo los mecanismos de rendición de cuentas han estado bastante centrados y bien establecidos para los procedimientos, es decir, para la representación política y el establecimiento de estándares de comportamiento público con controles internos y externos. Sin embargo, no lo han estado tanto para los contenidos, relacionados con el establecimiento de políticas y destino de los recursos, y casi nada o sólo indirectamente con relación a los resultados. Esto último depende de la medida en que creamos que las elecciones son un mecanismo de rendición de cuentas sobre los mismos.

Hablamos, pues, tanto de cuestiones estratégicas como de operativas del Gobierno y la administración, hasta el punto de que en la actualidad para los gobernantes también puede estar cambiando radicalmente la percepción de rendición de cuentas (Leca, 1996:126). Si identificamos la calidad democrática con el control de la actuación gubernamental exclusivamente, entonces el *trade-off* (o intercambio) control frente a la eficacia parece inevitable. Por el contrario, si interpretamos como calidad democrática el conjunto de mecanismos y reglas de juego que deben permitir tomar más explícitas y aceptables decisiones, entonces a medio y largo plazo calidad y eficacia pueden reforzarse mutuamente, tal y como concluyen casi todos los estudios que relacionan los niveles de bienestar con el funcionamiento de las instituciones públicas. La rendición de cuentas ha de permitir que las valoraciones de los ciudadanos y los diversos actores institucionales se puedan establecer con facilidad e intervenir así con coherencia en los mecanismos y reglas de juego mencionados.

Con todo lo anterior, no debemos perder de vista que la noción de políticas públicas es una noción totalmente normativa (Duran, 1996:108). Siguiendo a este autor, podemos afirmar que existir, solamente existen derechos, normas, reglas del juego, recursos, ser-

vicios, acuerdos, y un largo etcétera de cosas tangibles que en su conjunto interpretamos como políticas públicas. Por tanto, el examen de tipologías como el proceso de establecimiento de las políticas públicas puede arrojar luz a algunas de las dificultades para desarrollar la rendición de cuentas desde la perspectiva de la eficacia. La Tabla 2 muestra cómo los objetos centrales de la rendición de cuentas pueden variar mucho en el caso de una u otra clasificación de las políticas públicas.

Esta sencilla perspectiva pone de manifiesto algunas cosas interesantes. Por ejemplo, la primera cuestión sobre la que debería rendir cuentas la política tributaria, entendida como política regulatoria, es el número relativamente importante de administrados que no cumple la norma. En cualquier caso, para que los mecanismos de rendición de cuentas sean eficaces deben tener en cuenta tanto a las políticas como a sus destinatarios principales (Montcrieffe, 2001:44).

En la formulación de las políticas públicas se funden nuestras percepciones sobre los problemas, los actores y las soluciones simultáneamente, en eso que se ha llamado la dimensión cognitiva de las políticas públicas, que construyen un determinado referente de manera de ver el mundo (Muller, 1996:102). Se convierten en un entramado de diversas tipologías de actuaciones públicas que expresan en todos los casos el ejercicio, o no, de la capacidad coercitiva del Estado para intervenir en los comportamientos individuales y el uso de los recursos. El implícito C definido por la rendición de cuentas ha de ser las diversas políticas públicas realizadas, integrando y superando el control concreto de las actuaciones efectuadas.

Por último, la rendición de cuentas debe relacionarse con la eficacia de las políticas públicas desde otra perspectiva también. Siguiendo la descripción de Vallès (2006:399),

Tabla 2. Objetos de la rendición de cuentas y clasificación de las políticas públicas

Tipos de políticas públicas	Instrumento típico de aplicación	Objeto central de la rendición de cuentas
Regulatorias	Normas	Cumplimiento
Asignativas	Provisión de bienes públicos y servicios colectivos	Accesibilidad y calidad de los bienes y servicios
Redistributivas	Ayudas sectoriales o sociales, discriminación positiva	Efectos en los colectivos destinatarios
De fomento	Campañas, planes, subvenciones para actividades	Cambios en comportamientos

Fuente: Elaboración propia y adaptación para el tipo de políticas en base a Vallès (2006).

ésta debería incluir el ciclo o proceso de iniciación, la elaboración, su implantación y la posterior sucesión de las políticas. En este sentido, la rendición de cuentas no es una mera evaluación de las políticas públicas, en su forma tradicional de relacionar propósitos perseguidos y resultados obtenidos, sino que debe alcanzar y afectar al conjunto del ciclo en la medida en que en todas sus fases podemos identificar objetos de responsabilización.

Combinar la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas es el único camino para tener una sociedad avanzada en el siglo XXI. Mejor dicho, el resto son los no caminos. Uno es el de contribuir a la llamada democracia impolítica, a golpe de “agenda” y “gobierno” –en el sentido originario de navegación– sobre los diferentes eventos o escándalos modulados por los medios de comunicación o las reacciones espontáneas del público. Otro no camino es el del *outsourcing* político, con gobernantes permanentemente en manos de llamados expertos y grandes proveedores de bienes y servicios públicos, sean internos o externos de la propia administración.

B) Los componentes de una rendición de cuentas reinterpretada

Desde mediados de la última década del siglo pasado, primero los analistas y poco tiempo después las principales instituciones europeas y del mundo llamado desarrollado han procurado establecer principios y recomendaciones que de una u otra manera han relacionado democracia y rendición de cuentas. Tanto Naciones Unidas en su programa de desarrollo, como la OCDE (PUMA, 2001:14) y la UE (COM, 2001:10) aprobaron a principios de esta década los documentos que podemos analizar como referencias principales. Una lectura conjunta de los tres nos lleva a resaltar que solamente los principios de eficacia y de rendición de cuentas constituyen el mínimo común denominador.

Desde entonces la mayoría de programas de gobierno de las democracias occidentales incluyen, de una u otra manera, estos principios, los cuales en la mayor parte no han pasado de la mera retórica excepto en dos aspectos: el de la ética de los responsables gubernamentales (códigos de conducta) y su regulación (incompatibilidades y otros), donde la idea de rendición de cuentas sigue fundamentalmente referida al control, y quizá en el tema de la participación, con desiguales experiencias y resultados. Hoy vemos que más que una “nueva” rendición de cuentas lo que se necesita es una reinterpretación de la misma que siga sustentando los valores de la democracia.

Quizás el mejor intento de sistematizar una nueva visión conceptual sobre la rendición de cuentas ha venido de la mano del sector no gubernamental. La entidad *One World Trust* inicia en 2002 una serie de trabajos de escrutinio y metodológicos que culminan con la edición de su *Global Accountability Report*, una verdadera medición sistemática de algunos de los principales organismos multilaterales, las empresas transnacionales y las grandes organizaciones no gubernamentales de desarrollo. El informe de 2007 (Lloyd, Oatham y Hammer, 2007) es toda una demostración de cómo puede articularse la rendición de cuentas de una manera diferente, más realista y comprometida con los requerimientos y funciones de nuestra época.

Así, desde una visión general, se definen cuatro componentes que permiten analizar la rendición de cuentas en cualquier organización, definida alrededor de las ideas de transparencia, participación, evaluación y mecanismos de respuesta a las quejas e incidencias. Siguiendo este patrón, hemos elaborado una propuesta de componentes más específicamente adaptada al entorno público y de la gobernabilidad. Una definición sintética de cada una de ellas es la siguiente:

- **Transparencia**

En este marco la transparencia es todo aquello que permita conocer y juzgar a una institución o política. Se entiende como una prestación activa de información a los interesados, de manera accesible y pertinente, de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración (Cotino, 2003:20). Se fundamenta en la posibilidad de que terceros puedan supervisar una organización teniendo controles sobre sus compromisos, acciones y decisiones.

- **Participación**

Entendemos por participación la actuación activa de los interesados (externos, pero en muchos casos también internos) en las decisiones y actividades que los afectan. La participación ha de incluir la capacidad de influir en la toma de decisiones, y no sólo tratar de obtener aprobación o aceptación de una decisión o actividad. Este componente incluye un concepto amplio de interesados, y no solamente los que constituyen el primer círculo de *stakeholders* o grupos de interés (Freeman, 1984), sino el conjunto de implicados o afectados por las actuaciones y las políticas.

- **Evaluación**

Se define como el proceso mediante el cual una organización supervisa y examina cómo progresa en sus propias metas y objetivos. De este proceso se extrae la planificación futura y se establecen informes sobre los resultados de las mismas. La evaluación garantiza el aprendizaje de una organización al rendir cuentas de su desempeño. En el sentido aquí empleado, la evaluación va más allá de los estrictos análisis de evaluación de las políticas u organizaciones. Incluye también todo aquello que está relacionado con la sucesión de las políticas públicas (la mayoría de las veces, sin evaluación) tales como el control de rendimiento, las memorias de realización, etc.

- **El control externo y la gestión de anomalías**

Este componente analiza la existencia de mecanismos de control desde fuera de la institución, bien sea porque están institucionalizados, bien porque la propia institución ha establecido mecanismos de atención y respuesta ante las quejas, incidencias y anomalías que puedan haberse producido en la ejecución de sus actuaciones. Conviene subrayar que incluye el hecho de que estas circunstancias son debidamente revisadas y que se toman medidas al respecto. Es decir, en nuestro caso, no se trata solamente de conocer si un ombudsman ha tramitado o no recomendaciones o si el servicio de atención gestionó tantas o cuales quejas, sino también en qué medida éstas influyeron en la propia política o

el funcionamiento de la institución. Nótese que, de alguna manera, este último componente constituye una especie de prueba de verificación de los otros tres. Por lo tanto, los controles son el último recurso en nuestra reinterpretación de la rendición de cuentas.

Para completar la visión de nuestro enfoque positivo, e intentando superar la extraordinaria polisemia de la palabra inglesa *accountability*, podemos adoptar también, siguiendo a Verhey y Claes (2008:12), el concepto de rendición de cuentas, que incluye tres momentos o perspectivas diferentes:

- La explicación justificada por parte de la autoridad.
- La petición de justificación.
- La deducción de responsabilidades.

Nada obliga a que estos tres momentos se sucedan y encadenen en un mismo acto político o administrativo. La concepción tradicional, basada en la prominencia del segundo de estos momentos y efectuada por una autoridad de control, no excluye por tanto la posibilidad de rendir cuentas, por así decirlo, *motu proprio*.

Hemos pasado de una *accountability* articulada bajo la idea de control retrospectivo a una rendición de cuentas fundamentada en la acción continuada del ejercicio de responsabilidad. El núcleo de la rendición de cuentas se mantiene intacto –el hecho de dar o pedir explicaciones sobre las propias actuaciones y las consecuencias que se derivan– pero se articula de manera continuada a partir de unos componentes que han de permitir que se pueda producir una valoración efectiva sobre:

- La transparencia sobre la información relevante.
- La participación y capacidad de influir en las decisiones.
- La evaluación y análisis de los efectos de las actuaciones.
- La existencia de mecanismos de control externo y de gestión de las incidencias ocurridas.

C) Sistema y actores de la rendición de cuentas

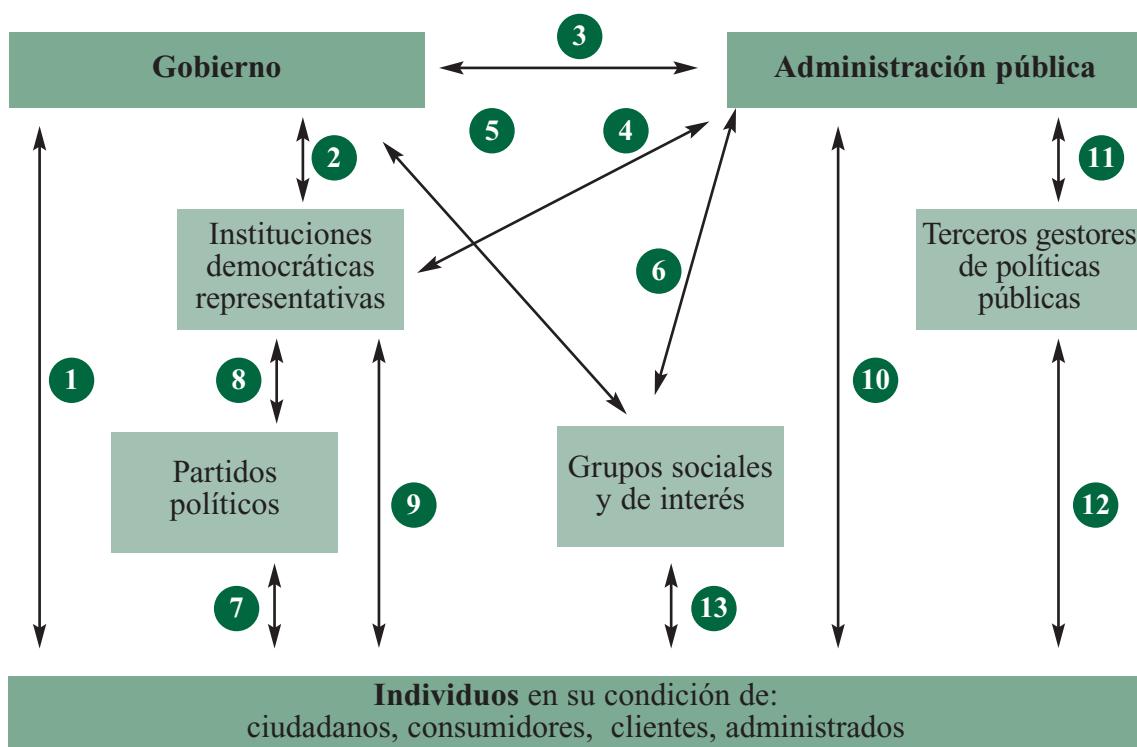
En un contexto como el actual, reducir la rendición de cuentas a un par o tres de emparejamientos relevantes (ciudadanos, Gobierno, administración) nos aporta claridad y facilita su diseño. Pero esta simplificación no debe llegar a esterilizarlos para nuestros objetivos. Estamos obligados a analizar el nivel actual de complejidad existente en la relación entre ciudadanos y Gobierno y entre Gobierno y administración. De hecho, estamos ante una nueva expresión del déficit de creatividad institucional que ha tenido

el diseño de la democracia en los últimos decenios, por no decir siglos (Manin, Przeworski y Stokes, 2002:51).

Manteniendo necesariamente un nivel de reduccionismo alto, podemos representar de manera algo más completa las interrelaciones y mecanismos de rendición de cuentas que pueden impactar en la calidad democrática y la eficacia de las políticas. El Gráfico 1 las presenta, identificando hasta trece relaciones de legitimación y responsabilidad que pueden ser de una u otra manera causa (motivo) de rendición de cuentas. Algunas de las ideas importantes que este gráfico ilustra para los sistemas políticos son las siguientes:

- Cuanto más cerca están los actores más posibilidad de elusión de la rendición de cuentas hay. Podemos apreciar así una mayor colusión entre partidos, instituciones representativas y Gobierno.
- Cuanto más largas son las líneas de interrelación, más asimetría hay entre los actores y la rendición de cuentas es, de forma estructural, más difícil de realizar y más manipulable.

Gráfico 1. Mapa de actores de la gobernabilidad y relaciones de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, la rendición de cuentas debe entenderse como un sistema por dos motivos. En primer lugar, hay una gran interrelación entre sus cuatro componentes operacionales (transparencia, participación, evaluación y control): ¿de qué sirve evaluar si no hay transparencia en los resultados de la misma?; ¿qué sentido tiene participar si no hay manera de controlar la ejecución de las decisiones participadas?

En la práctica, el Gráfico 1 nos habla de un conjunto de cadenas de responsabilización, que hay que entender e interpretar como un todo y cuyo rendimiento es conjunto. Ambos motivos tienen importantes derivaciones en la valoración que pueda efectuarse de una realidad concreta. Se considera que la interrelación de los diversos componentes se expresa en la práctica con el viejo dicho de “la velocidad de un pelotón es la del más lento de sus componentes”. El desigual desarrollo entre los cuatro componentes es en realidad muy improbable, porque unos actúan de restricciones de los otros. La demostración del carácter sistémico de la responsabilización y la rendición de cuentas también la encontramos en la alta probabilidad de que los cuatro componentes mejoren por interacción.

2. El (no) sistema de rendición de cuentas en España

Describir y valorar en detalle el conjunto de actividades que forman parte del sistema excede en mucho las pretensiones de este trabajo, que adopta, sobre todo, un enfoque crítico y propositivo. Examinaremos, sin embargo, diferentes piezas del sistema que nos puedan ilustrar bien sus potencialidades y dificultades, siempre partiendo del concepto de componentes que hemos adoptado y con dos análisis preliminares, uno sobre la percepción acerca del sistema y otro sobre su marco normativo y político.

2.1 La percepción manda: ¿qué piensan ciudadanos, políticos y gestores sobre la rendición de cuentas?

Si en algún tema debieran tener preferencia la opinión y percepción de los protagonistas por delante de la de los expertos, éste es seguramente el de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas: ¿Cómo ven y qué opinan los políticos sobre la rendición de cuentas? ¿Qué piensan los ciudadanos? ¿Qué hacen los gestores públicos?

No es exagerado afirmar que la mayor parte de los políticos piensa que las elecciones son el sistema de rendición de cuentas. Sin embargo, los análisis de la ciencia política advierten de lo tosco e impropio del mecanismo, constituido mucho más certeramente, para dotar de legitimidad y seleccionar políticas e individuos que para exigir responsabilidad (Fearon, 1999:83). Esta característica deriva del hecho comprobado de que en la mayoría de democracias representativas el denominado principio del mandato tiene un contenido muy débil: aquél implícito C consiste en un conjunto difuso de ideología, mensajes electorales y propuestas concretísimas. Los ciudadanos optan así por primar el principio de responsabilidad asumiendo la alta asimetría existente. En otras palabras, que decidan ellos en nuestro bien, que siempre *in extremis* podremos acabar echándolos.

El pensamiento de que las elecciones son el sistema de rendición de cuentas se ha extendido más y más a todos los ámbitos de la vida pública y política, hasta actuar de verdadero *quid pro quo* en los momentos o dinámicas donde el debate pierde racionalidad. Así, en el marco del reciente debate sobre la crisis económica y las medidas a tomar, respondiendo a las acusaciones demagógicas de la oposición del tipo “el Gobierno ocultó la crisis”, el portavoz del grupo mayoritario de la cámara formuló lo siguiente:

“¡Y ya está bien de cuestionar el comportamiento democrático del Gobierno democráticamente elegido! (Aplausos). Claro, que esa debe ser la renovación y el espíritu de renovación del que el Partido Popular hace gala últimamente, partido que perdió las elecciones con el señor Rajoy al frente por dos razones fundamentalmente. La primera de ellas es que el Gobierno socialista lo hizo bien y la segunda es que el señor Rajoy lo hizo mal, y, sobre todo, que es lo más importante, porque los ciudadanos de este país libre y democráticamente lo decidieron.” (Diario de sesiones, Congreso de los Diputados, 24, IX Legislatura, p. 27.)

No sabemos hasta qué punto estas argumentaciones tienen efectos de algún tipo entre la población, pero sí que acostumbran a durar casi hasta mediada la legislatura. Lo cierto es que los políticos, en su doble dimensión de gobernantes o aspirantes a serlo, están sometidos al escrutinio público y tienen establecidos más mecanismos de rendición de cuentas, ya sean o no suficientes y adecuados, que la mayor parte del resto de principales actores de la gobernabilidad. Quizá la hegemonía de los medios de comunicación entre los diversos mecanismos de control (Tabla 5) condiciona hasta tal punto el discurso que acaba consiguiendo que la retórica supere cualquier otra perspectiva.

Donde no parece haber ninguna duda es en la opinión mayoritaria de los ciudadanos sobre las características de la responsabilidad y la rendición de cuentas, así como de su posición relativa en el juego. En un reciente estudio sobre la opinión de los españoles sobre la calidad de la democracia (CIS:2007), se pone claramente de manifiesto que mientras más de dos tercios de la población se declara satisfecho del funcionamiento de la democracia, es también mayoritaria la percepción de que no se conoce el fundamento de las decisiones del Gobierno, no se está en condiciones de controlarlas, no se participa ni se influye en las mismas y el rendimiento de la actividad gubernamental es más bien escaso. Estas opiniones constituyen todo un catálogo sobre la utilidad de la rendición de cuentas y toda una confirmación de que los fundamentos de la llamada desafección (Torcal y Montero, 2000:16; Vallès, 2008:11) son estructurales y están relacionados con la calidad y tradición democrática.

Examinaremos los principales resultados del estudio en relación a los componentes que hemos definido de la rendición de cuentas. Hemos examinado concretamente el resultado obtenido en ocho preguntas que se presentan en las Tablas 3, 4 y 5. Ello nos permitirá, además, identificar aquellos grupos sociales que tienen una posición más crítica. Así, los llamados adultos jóvenes entre 25 y 34 años parece ser el grupo poblacional que más claramente presenta niveles de insatisfacción, en un conjunto ya de por sí insatisfecho, tanto en términos de percepción de transparencia, capacidad de influencia como posibilidad de control del abuso de poder. En algunos casos esta posición se amplía desde los 18 hasta los 44 años.

En términos de tamaño de los municipios de residencia, la percepción crítica es más acusada a medida que aumenta la dimensión, excepto en los municipios de menos de 10.000 habitantes, donde los ciudadanos son conscientes de su inferior posición.

Tabla 3. Percepción ciudadana sobre la transparencia y eficacia del Gobierno, 2007

	P28. ¿Cree Ud. que las decisiones que toman sus representantes políticos son...? = Poco + nada transparentes (% sobre el total)	P29. ¿Cree Ud. que, en general, los diputados nacionales explican lo que hacen...? = Pocas veces + nunca (en % sobre el total)	P13. Me gustaría que me dijera con qué grado de eficacia desarrolla sus funciones el Gobierno = Muy + bastante eficaz (en % sobre el total)
Total	58,5	53,8	31,7
18-24	62,4	53,3	26,4
25-34	65,2	60,5	27,6
35-44	58,6	54,1	32,4
45-54	57,3	52,9	35,3
55-64	53,6	53,7	36,8
65 y más	53,0	47,3	32,1
≤ 2000	62,9	57,5	45,6
2001-10000	56,3	53,2	29,1
10.001-50.000	56,9	52,9	28,9
50.001-100.000	49,1	52,1	42,3
100.001-400.000	60,9	52,3	27,6
400.001-1.000.000	64,4	58,8	26,7
>1.000.000	63,2	55,9	32,9

Fuente: Elaboración propia en base a CIS, 2007.

En términos socioeconómicos, son particularmente los obreros cualificados y no cualificados los que manifiestan tener menos capacidad de influencia y juzgan más negativamente el hecho de que las políticas se establezcan en función de las demandas mayoritarias. En general, son los que más desconfían de la capacidad propia y de los principales mecanismos para controlar los abusos de poder de los gobernantes.

Por último, con respecto a los niveles educativos, encontramos uno de los resultados más interesantes. Parecería que a mayor nivel educativo más conciencia existiría de que los ciudadanos no disponen de información suficiente para ejercer el control. Quizá por ello atribuyen, al mismo tiempo, más capacidad de control que la media a otros instrumentos como los medios de comunicación o la oposición.

En conjunto, conviene remarcar que los medios de comunicación parecen ser el único de los mecanismos examinados que se acerca al listón del aprobado. Como se ha señalado en otros lugares (Canet *et al.*, 2006:230), la percepción que tienen los ciudadanos para reflejar la representación política es incluso superior a la de las propias instituciones.

Tabla 4. Percepción ciudadana sobre Participación e Influencia en las decisiones, 2007

	P18. ¿Para Ud. los gobernantes toman sus decisiones en función de las demandas de la mayoría de los ciudadanos...? = Pocas veces + nunca (% sobre el total)	P31. Cuando las autoridades deben resolver algún problema ¿con cuál de las siguientes opciones esta Ud. personalmente mas de acuerdo? = Consultar siempre (% sobre el total)	P32a. ¿Podría decirme si está muy de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o muy en desacuerdo con la siguiente afirmación: la gente como yo no tiene ninguna influencia sobre lo que hace el Gobierno? = Muy de acuerdo + acuerdo (en % sobre el total)
Total	46,7	65,3	71,0
Hombre	45,6	65,1	67,2
Mujer	47,7	65,6	74,6
18-24	53,0	71,7	74,7
25-34	47,1	65,3	68,9
35-44	44,1	68,4	68,7
45-54	41,8	65,8	65,5
55-64	45,7	65,5	72,3
65 y más	50,3	58,8	77,1
Sin estudios	52,0	62,5	78,8
Primarios	47,2	66,3	75,4
Secundarios	52,6	67,5	67,6
FP	42,7	62,7	2,7
Medios universitarios	41,5	66,3	58,7
Superiores	42,6	62,6	56,7
NC	29,5	83,2	69,0
Alta/media-alta	42,8	65,4	61,8
Nuevas clases medias	45,3	64,2	68,7
Viejas clases medias	47,8	63,1	72,8
Obreros cualificados	49,1	69,2	74,7
Obreros no cualificados	46,9	69,2	81,3

Fuente: Elaboración propia en base a CIS, 2007

Por último, podemos intuir la visión de los directivos públicos en relación con el debate sobre la rendición de cuentas. La verdad es que no existen trabajos documentados sobre su opinión o posiciones y solamente podemos partir de nuestra experiencia acumulada en la consultoría del sector público. Quizá no fuera exagerado afirmar que los directivos y gestores públicos, conscientes de la importancia de la rendición de cuentas, sean al fin y al cabo las principales víctimas del estado actual de cosas. Por un lado, no cesan de incrementarse los mecanismos y procedimientos de regularidad, apoyados por el legislativo y propiciados por el mencionado clima de que algo no está bajo control, pero que no está nada claro que redunden ni en mejoras de la gestión ni en evitación de males mayores.

Tabla 5. Percepción ciudadana sobre la capacidad de control al Gobierno, 2007

	P23. ¿Piensa Ud. que la mayoría de los ciudadanos dispone de suficiente información para poder controlar a los gobernantes? = No	P24. ¿En qué medida cree Ud. que las siguientes instituciones tienen capacidad para controlar cualquier abuso de poder del Gobierno? = Mucha + bastante (en % sobre el total)			
		Defensor del pueblo	Oposición	Medios de comunicación	Los propios ciudadanos
Total	81,5	21,4	29,4	48,6	11,9
18-24	79,6	17,8	25,8	46,4	12,3
25-34	87,0	19,8	27,6	46,8	10,5
35-44	84,6	23,5	30,6	58,2	13,9
45-54	81,9	23,0	33,9	54,8	14,2
55-64	80,6	22,9	33,9	52,6	11,1
65 y más	73,9	20,8	25,4	35,3	9,8
Sin estudios	67,4	19,9	24,8	32,1	7,8
Primarios	79,3	23,0	29,9	46,7	13,1
Secundarios	88,2	19,7	28,8	57,7	10,4
FP	85,9	23,2	30,3	47,6	12,0
Medios universitarios	87,4	18,1	33,4	57,1	10,4
Superiores	83,6	17,7	26,7	53,6	12,4
NC	90,3	35,9	31,8	69,9	20,3
Alta/Media-alta	87,3	17,8	30,3	57,3	12,5
Nuevas clases medias	80,8	23,3	29,5	48,7	9,3
Viejas clases medias	75,3	22,3	29,5	43,3	11,0
Obreros cualificados	81,5	21,1	26,1	47,7	13,3
Obreros no cualificados	81,3	23,1	32,4	50,1	12,3
Izquierda	85,2	17,8	23,3	58,5	11,0
Centro-izquierda	81,6	24,1	35,0	53,4	13,3
Centro	84,4	21,7	30,8	52,1	12,9
Centro-derecha	76,4	21,1	24,8	44,1	12,7
Derecha	77,9	21,7	25,0	42,0	8,3

Fuente: Elaboración propia en base a CIS, 2007

La primera consecuencia resulta ser una mayor rigidez. Por otro lado, la insuficiencia de la claridad y definición de políticas, en el sentido de los objetivos y actuaciones (véase apartado 2.3, D) impide o hace superflua los procesos de responsabilización por resultados, pero no por ello disminuye la presión de los responsables políticos en obtenerlos.

2.2 Los marcos normativos y de políticas públicas relacionados con la rendición de cuentas en España

Bajo el término estricto de rendición de cuentas no podemos encontrar muchas o casi ninguna referencia en el sistema normativo y de políticas públicas en España. El término solamente aparece de forma explícita en dos casos. Por un lado, en el Programa Nacional de Reformas, aprobado en 2005 como aplicación nacional de la Estrategia de Lisboa, cuando establece una rendición de cuentas anual en formato de Informe de progreso. Por otro lado, en el folleto explicativo que distribuye en los últimos años la Seguridad Social, bajo el epígrafe “la Seguridad Social rinde cuentas”, donde se informa de los principales datos de recaudación y prestaciones realizadas por el sistema.

Sin embargo, siguiendo nuestra reinterpretación del concepto de rendición de cuentas, podemos comprobar cómo los términos transparencia, participación, evaluación y control se extienden por buena parte de nuestro ordenamiento y también por algunas de las principales actuaciones públicas de los últimos años. Por motivos obvios solamente examinaremos algunas de las más recientes y significativas. Como se verá, las principales novedades están relacionadas con la modernización administrativa y la evaluación.

En el plano normativo del ámbito estatal, en febrero de 2005 se aprueba el Código de Buen Gobierno (MAP, 2005:14) y en julio de ese mismo año se aprueba en el marco de la Ley 28/2006 de Agencias estatales para la mejora de los servicios, la Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, que se constituirá en diciembre del mismo año con la aprobación de su Estatuto.

Ambas iniciativas forman parte de un programa de actuaciones para el buen gobierno implícito, definido por el entonces ministro Sevilla como:

“Reformas de la función pública, en selección y formación de los empleados, modernización tecnológica de la administración, y también, y de un modo muy particular, reformas institucionales para que las administraciones central, autonómica y local cooperen mejor al servicio de los ciudadanos. Con ello, hacemos más transparente la gestión de lo público, más adecuada a las exigencias actuales de los ciudadanos, y permitimos que se puedan exigir cuentas a los responsables políticos con mayor facilidad” (MAP, 2005:7).

En este mismo marco, en mayo de 2006 se crea una comisión de estudio, presidida por Joan Prats, con el cometido de establecer un diagnóstico sobre la situación actual y perspectivas de la Administración General del Estado (AGE). En este periodo la Comisión ha hecho públicos materiales y documentación de trabajo, algunos de los cuales abordan directamente la problemática aquí suscitada, aun cuando sea desde una perspectiva más estrictamente jurídica (Cantero, 2008:3).

A las anteriores novedades podemos sumar la continuidad de los programas de mejora de calidad e implantación de cartas de servicios en la administración, originarios desde 1999 pero que en 2005 se ven reforzados con el RD 951/2005, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad de la AGE.

En resumen, podemos afirmar que en términos de reflexión o diagnóstico el debate sobre la rendición de cuentas ha llegado de pleno a nuestro país. Sin embargo, las novedades en términos de aplicación concreta no existen, como es el caso de los componentes de transparencia y participación, o son todavía incipientes, como es el caso de evaluación o calidad, más allá de las regulaciones básicas contempladas en el marco general de los derechos ciudadanos ante la administración que figuran en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones y Procedimiento Administrativo Común.

En este último periodo algunas CC AA han tenido igualmente producción legislativa relacionada con los diversos componentes de la rendición de cuentas, destacando particularmente cuatro iniciativas:

- La Ley Foral 21/2005, de evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos en la Comunidad Foral de Navarra, que en general mantiene los principios y disposiciones conocidos a nivel estatal.
- El Estatuto de Autonomía de Cataluña, de 2006, introduce en su articulado numerosas referencias a la participación, tanto en el plano de los principios rectores del Gobierno, como en el de los derechos y en el desarrollo de unas políticas públicas al respecto.
- La Ley 4/2006, de transparencia y buenas prácticas en la administración pública gallega, que establece once principios generales de actuación de la administración de la comunidad autónoma y regula en capítulos específicos tanto la transparencia como las actuaciones de los responsables públicos.
- La Ley 11/2008, de participación ciudadana de la Comunidad Valenciana, que reproduce derechos y principios relacionados con la información y el buen gobierno e introduce diversos compromisos relativos al derecho a la información para la participación ciudadana, la utilización de mecanismos de consulta mediante nuevas tecnologías y diversas medidas de fomento de la participación ciudadana.

2.3 Ilustraciones sobre la situación de los mecanismos de rendición de cuentas a nivel estatal

A continuación se presentan ocho aspectos muy concretos relacionados con el funcionamiento de nuestro sistema de rendición de cuentas. Como se dice a menudo, quizá el dia-

blo esté en los detalles. Es decir, quizá existen mecanismos, pero cosa bien distinta es cómo son y en qué medida cumplen su función. Se pretende una muestra suficientemente representativa de las diversas actividades y componentes como para tomar el pulso a la situación actual, con el objetivo de aproximarnos al núcleo de nuestra versión reinterpretada de la rendición de cuentas: ¿hasta qué punto los mecanismos permiten o contribuyen a establecer una valoración efectiva del comportamiento gubernamental?

A) Dos ejemplos tangibles de los efectos de la inexistencia de un sistema de rendición de cuentas

Lo dicho hasta ahora parece tener interés para la reflexión general, pero nada relacionado con las políticas concretas y con las dificultades y oportunidades del desarrollo cotidiano del Gobierno y los asuntos públicos. Sin embargo, esta apreciación solamente puede ser o imprudente o interesada. Las autoridades que deseen aplicar políticas públicas efectivas deberían interesarse en la rendición de cuentas, no como un mal inevitable (Metcalf, 1998:12), sino como el medio de evitar el riesgo de la cadena de irresponsabilidad de la que al final pueden acabar siendo prisioneros. Dos ejemplos de las políticas públicas españolas recientes servirán para ilustrar cómo actúan los mecanismos reales de rendición de cuentas y los efectos de su ausencia. Veamos el tema de la promoción de vivienda protegida y a precio concertado. Una política imprescindible y desatendida de manera escandalosa por los gobiernos de la derecha.

Los nuevos responsables centrales y autonómicos se apresuraron a proclamar que abordarían el problema mediante reformas legislativas, nuevas ayudas y, particularmente, un impulso decidido en la promoción de vivienda pública. Y efectivamente así lo han hecho. Nadie esperaba que la crisis financiera trastocara estos planes, naturalmente. El caso es que después de unos años de esfuerzos, cientos si no miles de particulares que han tenido en parte la privilegiada suerte, en muchos casos la asignación es el sorteo, de acceder a una vivienda protegida, no pueden hacerlo porque no obtienen financiación, en muchos casos en circunstancias escandalosas. Casi naturalmente culpan de su desgracia a los políticos y a la administración, no a las entidades financieras. Un propósito adecuado y una ejecución eficaz se ven truncados, y con efectos negativos sobre la percepción de la política. Muchos se han apresurado a señalar directamente a los culpables en las instituciones financieras. Un análisis de rendición de cuentas señalaría, sin embargo, que se cometieron importantes errores de exceso de responsabilización interesada del tipo: “¡vamos a resolver el problema!” y un diseño quizá demasiado inercial en la definición del papel de las entidades financieras en estas políticas. Ahora tenemos unos resultados graves en términos tanto de confianza como de persistencia del problema.

Sigamos con un tema de gran trascendencia política y social: la implantación de la llamada Ley de la Dependencia. Como es conocido, la asistencia y servicios sociales es una competencia exclusiva de las CC AA reconocida por sus respectivos estatutos de autonomía. Ello implica que, en cualquier caso, la aplicación de las determinaciones de la ley

está en manos de los gobiernos autonómicos. Los resultados preliminares, a casi dos años de vigencia, indican que las diferencias regionales en la diligencia y calidad de aplicación son más que notables, y difícilmente atribuibles a las características socioeconómicas o las capacidades técnicas. Las causas pueden ser también políticas y relacionadas con las relaciones intergubernamentales Estado-CC AA. ¿Quién se responsabilizará de ello? ¿A quién se le pedirán cuentas?

Numerosos estudios señalan que el nivel de certeza y precisión de los ciudadanos sobre la distribución de competencias en España es todavía escaso y sus resultados casi patéticos. Lo cierto es que parece ser que a nadie, incluido el Gobierno central, le ha parecido importante dejar claro cómo son las cosas. Del mismo modo, también se ha negado que existan mecanismos reales para establecer un seguimiento conjunto de aquellas políticas públicas donde la iniciativa general se combina con las competencias regionales exclusivas. Seguro que el Consejo Territorial de la Dependencia, incluido en la ley, discutió mucho al respecto, o bien todo lo contrario. Sin embargo, un análisis de rendición de cuentas mostraría hasta qué punto todo el proceso fue opaco, no se identificó ningún elemento singular de la cadena de responsabilización, los ciudadanos pueden no saber a qué atenerse y va a ser muy difícil evaluar los resultados de la implantación sin cargar tintes políticos hasta hacer olvidar el problema de fondo.

B) El caso de las preguntas al Gobierno con respuesta escrita

Uno de los aspectos que quizá ilustre mejor los síntomas de nuestros mecanismos de rendición de cuentas es el análisis de las preguntas al Gobierno con respuesta escrita formuladas por los diputados. Esta constituye una de las actividades denominadas de control de nuestros representantes. Como ha señalado Guerrero (2005:29), el número de preguntas de estas características no para de crecer en las últimas legislaturas, tal y como muestra la Tabla 6, para casi establecer una curiosa ley digna de mejor análisis, donde las preguntas al Gobierno con respuesta escrita se doblan en cada legislatura.

Tabla 6. Evolución del número de preguntas al Gobierno con respuesta escrita, V a IX legislaturas

Legislatura	Número de preguntas
V	14.886
VI	32.721
VII	75.326
VIII	140.322
IX (hasta octubre de 2008)	32.424
IX (estimación final)	259.392

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de www.congreso.es.

De ser fiable nuestra estimación, en la presente legislatura este mecanismo de control se saldará por encima del cuarto de millón de preguntas. En este caso, no es impertinente preguntarse por el contenido y por el coste de dicha actividad controladora. En relación con este último, y teniendo en cuenta el curso procesal de las preguntas (grupos parlamentarios, mesa, Gobierno, ministerios, dependencias administrativas, congreso, y diputados), puede estimarse a la baja que cada pregunta escrita generaría un coste de gestión aproximado de cien euros. De seguir así, podemos alcanzar la notable cifra de veinticinco millones de euros de gasto ocasionado por las preguntas con respuesta escrita. Esto supone aproximadamente, como se verá más adelante, 2,5 veces la disponibilidad presupuestaria para la modernización administrativa, la evaluación de políticas y servicios y el apoyo a la coordinación interadministrativa en España.

Naturalmente, siempre puede pensarse que se trata de una actividad relevante en la medida en que el trabajo en las comisiones parlamentarias y el ritmo de comparecencias no es suficiente, y por otro lado no todos los temas alcanzan la importancia de ser objeto de una pregunta oral. La sorpresa se tiene al analizar el contenido de las preguntas, tal como figura en la Tabla 7.

Se comprueba fácilmente cómo las preguntas al Gobierno con respuesta escrita son, muy mayoritariamente, el mecanismo alternativo a la falta de transparencia y de explicación de los estados de ejecución de las diversas políticas. Sería una ardua tarea alejada del propósito de este trabajo examinar la utilización que de las respuestas han hecho sus señorías y analizar en qué medida ello responde o no a los principios habituales de rendición de cuentas.

Tabla 7. Tipología y peso relativo de las preguntas al Gobierno con respuesta escrita

Tipología	Número de preguntas	% sobre el total
Motivos, previsiones u opiniones del Gobierno	26	8,81
Detalle de información sobre la gestión del Gobierno	130	44,07
De las cuales, sobre subvenciones	55	18,64
Detalle de Información estadística general	137	46,44
Otros	2	0,68

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las 150 últimas preguntas de la VIII Legislatura y las 150 primeras de la presente legislatura, obtenidas en www.congreso.es.

C) Las memorias de actividad de los ministerios

Una panorámica general de las políticas públicas en España y sus principales realizaciones debiera quizá contemplarse en las memorias anuales elaboradas por los ministerios y otros organismos singulares de la administración del Estado. Como muestra la Tabla 8, esto no es así en casi ninguno de los supuestos. Casi un 30% de los 18 ministerios actuales no muestran en sus páginas web ningún informe del tipo memorias o anuarios. Solamente dos ministerios tienen memorias más o menos completas, y siempre hablamos de publicaciones referidas a la actividad del año 2006.

Una singularidad de la información que facilitan los departamentos ministeriales y que se puede generalizar a muchos otros organismos y niveles administrativos es una confusión entre la actividad propia de gobierno y la estadística relacionada con su ámbito de intervención. Los jóvenes matriculados, el número de parados o el de delitos nos informan de cuestiones de interés, por supuesto, pero de casi nada que tenga que ver con la intervención o acción públicas. Se abre así el campo para la elusión de responsabilidades en la medida en que no hay manera de establecer una relación entre el comportamiento gubernamental y la evolución de la realidad, dando pie en muchos casos al mensaje implícito que determinadas cuestiones mejoran gracias a las políticas públicas, pero no se conocen ni los compromisos ni los resultados de las actuaciones.

D) Una aproximación a la configuración de las políticas públicas estatales

Si la rendición de cuentas ha de ir más allá de las actuaciones concretas, podemos considerar importante conocer qué políticas públicas existen y cómo se configuran. Es una tarea en vano, porque, aunque existan políticas públicas, en España resultan muy poco claras. Sucede que en el debate político priman hoy en día las decisiones políticas donde seguramente el ciudadano es incapaz, ni siquiera con alto interés, de discernir cuáles son

Tabla 8. Características del reporte informativo de los ministerios a partir de información accesible en su página web

Tipos de reporte	Núm. ministerios / Total	%
Memoria	2/18	11
Anuarios estadísticos	4/18	22
Estadísticas e indicadores	4/18	22
Presupuestos	3/18	17
Ninguna de las anteriores	5/18	28

Fuente: Elaboración propia en base al análisis de las páginas web de los ministerios, 2008.

las principales discusiones o disyuntivas que se plantean a no ser que las acciones adquieran condición de *casus belli*, y entonces, generalmente, se acaban dirimiendo en los medios de comunicación y con razonamientos básicamente ideológicos.

Para ilustrar la situación se ha procedido a identificar la presencia en el BOE, desde la aprobación de la Constitución, de normas de todo orden con la denominación Plan Nacional, bajo el supuesto de que así se denominan de forma habitual los conjuntos estructurados de políticas y actuaciones públicas en un determinado ámbito. Se supone implícitamente que la existencia de un Plan implica un mínimo de relevancia normativa como el anuncio público de aprobación por parte del Consejo de Ministros. El resultado de cruzar dichos Planes, un total de 42, con las políticas que configuran los Presupuestos Generales del Estado (PGE) se muestra en la Tabla 9.

Tabla 9. Identificación de políticas públicas en España a partir de la relación entre políticas del Presupuesto y Planes Nacionales (continúa)

POLÍTICAS EN LOS PGE	PLANES NACIONALES (CON REFERENCIAS EN BOE)
General	Plan Nacional de Reformas
11 Justicia	Plan Nacional de Prevención y Sensibilización de la Violencia de Género
12 Defensa	
13 Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	
14 Política exterior	Plan Nacional del Reino de España para la Alianza de Civilizaciones
21 Pensiones	
22 Otras prest. económicas	
23 Servicios sociales y Promoción social	Plan Nacional de Accesibilidad Plan Nacional de acción para la inclusión social
24 Fomento del empleo	Plan Nacional de Empleo Plan Nacional de Formación e Inserción profesional
25 Desempleo	
26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	Plan de Vivienda Plan Nacional de Alquiler Garantizado
29 Gestión y administración de la Seguridad Social	
31 Sanidad	Plan Nacional de Actuaciones Preventivas de los Efectos del Exceso de Temperaturas sobre la Salud Plan Nacional sobre Drogas Plan Nacional sobre el SIDA Plan Nacional de prevención y control del tabaquismo Plan Nacional de Sangre de Cordón Umbilical Plan Nacional Integral de Subproductos de origen animal no destinados al consumo humano

Fuente: Elaboración propia en base a MEH (2007) y búsqueda de los términos “Plan Nacional” en el buscador CIDO con rango 1978-2008.

Tabla 9. Identificación de políticas públicas en España a partir de la relación entre Políticas del Presupuesto y Planes Nacionales

32 Educación	Plan Nacional de Evaluación de la Calidad de las Universidades
33 Cultura	Plan Nacional de Arqueología Subacuática
41 Agricultura, pesca y alimentación	Plan Nacional Forestal Plan Nacional de Regadíos
42 Industria y energía	Plan Nacional de Reserva Estratégica del Carbón Plan Nacional de Vehículos al final de su vida útil
43 Comercio, turismo y pymes	
44 Subvenciones al transporte	
45 Infraestructuras	Plan Hidrológico Nacional Plan Director de la Red de Parques Nacionales Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión Plan Nacional de Calidad de las Aguas Plan Nacional de Lodos de Depuradoras de Aguas Residuales Plan Nacional de Descontaminación y Eliminación de PCB, PCT Plan Nacional de Residuos Plan Nacional de Residuos de Construcción y Demolición Plan Nacional de Residuos Urbanos Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento de la Vida Humana en el Mar y de lucha contra la Contaminación del Medio Marino
46 Investigación, desarrollo e innovación	Plan Nacional I+D+i
49 Otras actuaciones de carácter económico	Plan Nacional de nombres de dominio de Internet bajo código de país .es Plan Nacional de numeración de los servicios de Telecomunicaciones Plan Técnico Nacional de la TDT Plan Técnico Nacional de la Televisión Digital Local Plan Técnico Nacional de la Televisión Privada Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora Digital Terrenal Plan Técnico Nacional de Radiodifusión Sonora en Ondas Métricas con MF
91 Alta dirección del Estado y la Administración	
92 Servicios de carácter general	Plan Estadístico Nacional
93 Administración financiera y tributaria	Plan General de Control Tributario
94 Transferencias a otras Administraciones públicas	
95 Deuda pública	

Fuente: Elaboración propia en base a MEH (2007) y búsqueda de los términos “Plan Nacional” en el buscador CIDO con rango 1978-2008.

Como puede constatarse fácilmente, no todas las políticas relevantes figuran en el BOE y las que están no presentan ni mucho menos una imagen ordenada y completa de las políticas públicas vigentes. En definitiva, no es de extrañar las dificultades de los ciudadanos para identificarlas y formar una opinión al respecto. Por supuesto, el esfuerzo realizado en algunos Planes para publicitar su existencia y anticipar sus bondades casi nunca se ha acompañado de una explicación igualmente notoria de sus resultados.

E) Los órganos de participación y consulta a nivel estatal

Aparte de su mención genérica en el artículo 7 de la Constitución, no existe en España una ordenación general de la participación ciudadana, de los interesados, del papel de las organizaciones cívicas o de los órganos de participación. Es la legislación específica, normalmente, leyes sectoriales y, otras veces, leyes concretas de creación, la que ampara y desarrolla la participación ante la AGE. La frontera entre el carácter asesor, consultivo o participativo de los mismos no es clara. Hemos realizado un intento equivalente al del apartado anterior para ilustrar mejor de qué estamos hablando (Tabla 10).

Tabla 10. Identificación de espacios permanentes de participación y su vinculación con las políticas públicas (continúa)

POLÍTICAS EN LOS PGE	ÓRGANOS/ESPACIOS PERMANENTES
General	Consejo Económico y Social
11 Justicia	
12 Defensa	Consejo Asesor para asuntos relacionados con la conciencia de defensa Consejo de Defensa Nacional
13 Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	Consejo Asesor del Observatorio de seguimiento del uso de las nuevas tecnologías por las organizaciones criminales de traficantes de drogas ilegales, de blanqueo de capitales procedentes de dicho tráfico ilegal y de otros delitos conexos Consejo de Policía Consejo Superior de Tráfico y Seguridad de la Circulación Vial
14 Política exterior	Consejo de Política Exterior Consejo de Cooperación al Desarrollo Consejo para el Debate sobre el Futuro de la Unión Europea
21 Pensiones	
22 Otras prest. económicas	
23 Servicios sociales y promoción social	Consejo de la Juventud de España Consejo Consultivo de Adopción Internacional Consejo Estatal de Familias Consejo Estatal de Organizaciones no Gubernamentales de Acción Social Consejo Estatal de las Personas con Discapacidad Consejo Estatal de las Personas Mayores Consejo Estatal del Pueblo Gitano Consejo Nacional de la Discapacidad Consejo Superior de Política de Inmigración Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y no Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico Consejo de Relaciones Laborales

Fuente: Elaboración propia en base a MEH (2007) y búsqueda de los términos “Plan Nacional” en el buscador CIDO con rango 1978-2008.

Tabla 10. Identificación de espacios permanentes de participación y su vinculación con las políticas públicas

24 Fomento del empleo	Consejo para el Fomento de la Economía Social Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas
25 Desempleo	
26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	Consejo del Plan Estatal de Vivienda Consejo Superior de la Propiedad Inmobiliaria Consejo para la Sostenibilidad, Innovación y Calidad de la Edificación
29 Gestión y administración de la Seguridad Social	
31 Sanidad	Consejo Asesor de Sanidad Consejo Asesor del Observatorio Español de la Droga y las Toxicomanías
32 Educación	Consejo de Universidades Consejo Escolar del Estado
33 Cultura	Consejo de Cooperación Bibliotecaria Consejo Estatal de las Artes Escénicas y de la Música Consejo Nacional de la Cultura y de las Artes Consejo para las Emisiones y Retransmisiones Deportivas Consejo Superior de Deportes
41 Agricultura, pesca y alimentación	Consejo Español de Vitivinicultura Consejo General de Pesca del Mediterráneo Consejo Superior Agrario Consejo para el Medio Rural y de la Mesa de Asociaciones de Desarrollo Rural
42 Industria y energía	
43 Comercio, turismo y pymes	Consejo Español de Turismo
44 Subvenciones al transporte	
45 Infraestructuras	
46 Investigación, desarrollo e innovación	Consejo Asesor de Medio Ambiente Consejo de Obras Públicas Consejo de la Red de Parques Nacionales Consejo Nacional del Clima Consejo Nacional de Bosques
49. Otras actuaciones de carácter económico	Consejo Asesor para la Ciencia y la Tecnología
91 Alta dirección del Estado y la Administración	Consejo Asesor de las Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información Consejo de Consumidores y Usuarios Consejo Superior Geográfico Consejo Superior de Metrología
92 Servicios de carácter general	Consejo de Administración del Patrimonio Nacional Consejo de las Lenguas Oficiales en la Administración General del Estado
93 Administración financiera y tributaria	Consejo Asesor Postal Consejo Superior de Estadística Consejo para la reforma de los medios de comunicación de titularidad del Estado
94 Transferencias a otras Administraciones Públicas	
95 Deuda pública	

Fuente: Elaboración propia en base a MEH (2007) y búsqueda de los términos “Plan Nacional” en el buscador CIDO con rango 1978-2008.

Por supuesto, también en este caso seguramente no están todos los que son y no son algunos de los que están, pero el listado es suficientemente significativo y no se pretende aquí aproximarnos a la realidad de la participación asociativa en España, más allá de convenir que en el ámbito de la administración central predominan los espacios asesores y consultivos mucho más que los participativos, que en general parecen más esporádicos o vinculados particularmente a políticas sociales (Rossel, 2006:267).

En muchos casos son los propios órganos ampliados de dirección de determinados organismos quienes cuentan con representantes de entidades y organizaciones entre sus miembros, particularmente empresariales, sindicales y profesionales. Pero solamente en casos excepcionales se conocen las experiencias de participación de los ciudadanos u organizaciones cívicas en algún momento del proceso de toma de decisiones o aplicación de las mismas. Únicamente el denominado diálogo social entre Gobierno y agentes socioeconómicos, cuyo peso se ha mantenido como notable incluso en momentos de grandes avatares políticos, parece que haya alcanzado una cierta normalidad.

F) El presupuesto por programas y sus funciones para la rendición de cuentas

Los PGE se articulan en España desde 1989 después de un planteamiento inicial en la Ley de 1977, también en formato de programas. La estructura general (MEH, 2007:91) define seis políticas de gasto, 26 políticas públicas, 87 grupos de programas y 232 programas presupuestarios, asignados en su inmensa mayoría a varios centros gestores del presupuesto.

El proyecto de presupuestos incluye, en orden a la justificación y la posibilidad de deliberación de la principal ley anual, unas Memorias de Programa que establecen los objetivos, principales actuaciones y procedimientos, así como los recursos y centros gestores que habilita el presupuesto para la ejecución gubernamental. En este marco se establecen así mismo indicadores.

Según la vigente LGP (Ley 47/2003), las programaciones ministeriales deben definir asimismo los programas plurianuales ministeriales y de los Centros Gestores, y se vincula la asignación de recursos de forma prioritaria con el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores, como de forma específica recoge el artículo 31.2:

“Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores de gasto se efectuarán tomando en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos en ejercicios anteriores. Los objetivos de carácter instrumental habrán de ponerse en relación con los objetivos finales en cuya consecución participan”.

Desde la Ley de presupuestos para 1989, el MEH está facultado “para dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios al objeto de introducir un sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las memorias”, y normalmente cada año una disposición adicional establece aquellos programas que serán objeto de un seguimiento prioritario.

Un examen de las diversas memorias de programas nos indica, sin embargo, que la implantación y cumplimiento de todos estos principios es muy desigual y heterogéneo. En general, todas las memorias incluyen una descripción de los principales fines y un detalle de las actividades que se proponen realizar. Por el contrario, en cuanto a los objetivos e indicadores que constituyen la esencia de la presupuestación por programas el nivel de desarrollo es muy dispar y puede ser pertinente preguntarse si es el adecuado, como se ha hecho recientemente en relación con Bellas Artes (Tribunal de Cuentas, 2008:105):

“Por lo que se refiere a los objetivos e indicadores establecidos en las Memorias presupuestarias de los programas gestionados por la DGBA y BC, ni su definición ni su cuantificación son adecuados ni conformes a la técnica de planificación a la que, en teoría, responden según el presupuesto por programas, ni resultan tampoco ilustrativos de las metas que se pretenden alcanzar con la financiación concedida a dichos programas. En efecto, los objetivos son, en su mayor parte, descriptivos de una mera actividad, casi siempre genérica y sin especificar los resultados que se pretenden conseguir. Los indicadores, por su parte, participan de igual indefinición y, en la mayoría de las ocasiones, ni siquiera se aprecia su relación con los objetivos a los que, en teoría, sirven de medida.”

Nos encontramos ante un “caso típico” del estado de la cuestión de nuestra rendición de cuentas: existen las normas y los mecanismos, incluso se realizan los esfuerzos, pero en buena medida nada de ello es suficiente como para satisfacer los requerimientos de rendición de cuentas actuales. Además, se pone de esta manera en tela de juicio los mecanismos existentes y se afecta la credibilidad de las ulteriores propuestas sobre rendición de cuentas.

G) La evolución de los recursos destinados a la modernización administrativa, la evaluación, la cooperación y el control

En la estructura presupuestaria del Estado existen tres programas (Tabla 11) directamente relacionados con las temáticas aquí tratadas. El primero de estos programas, el de la evaluación de políticas y servicios, es un programa que aparece en los PGE de 2007, como consecuencia de la creación de la AEEPPCS en diciembre de 2006.

Tabla 11. Programas presupuestarios relacionados directamente con la rendición de cuentas

Programa	Contenido
921V	Evaluación de políticas y programas públicos, calidad de los servicios e impacto normativo
922M	Organización territorial del Estado y desarrollo de sus sistemas de colaboración
911O	Control externo del sector público

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, 2007.

Tabla 12. Evolución de los programas presupuestarios singularmente relacionados con la rendición de cuentas, 2005 a 2009

Programa presupuestario	(Miles de euros)				
	2005	2006	2007	2008	2009
921V			4.901,35	5.151,87	5.473,35
922M	2.631,26	2.922,50	3.507,88	3.468,69	4.161,98
911O	48.242,87	50.728,78	54.426,74	57.162,84	60.137,97
Total no financiero	230.493.883	252.727.939	275.666.817,9	298.100.727	303.131.046
Peso sobre el total no financiero					
921v			0,0018%	0,0017%	0,0018%
922m	0,0011%	0,0012%	0,0013%	0,0012%	0,0014%
911o	0,0209%	0,0201%	0,0197%	0,0192%	0,0198%
Total	0,0221%	0,0212%	0,0228%	0,0221%	0,0230%

Fuente: Elaboración propia en base a los Anexos I, presupuestos por programas de las correspondientes leyes de presupuesto. Proyecto presentado por el gobierno en 2009.

De las cifras contenidas en la Tabla 12 pueden deducirse dos conclusiones:

- La proporción del gasto público total dedicada a tareas específicas de rendición de cuentas se mantiene prácticamente estancada, excepto por la aparición de la Agencia de Evaluación, pero incluso con ésta el peso no aumenta más que una milésima de punto porcentual.
- El peso sobre el gasto público total es muy notablemente inferior del de la mayoría de países de nuestro entorno. Por poner un ejemplo, la propuesta de presupuesto del gobierno francés para 2009 en el programa de *Conseil et contrôle d'État*, es de 550 millones de euros, unas nueve veces el español. Solamente el presupuesto del NAO del Reino Unido son 91 millones de euros.

H) Las conferencias sectoriales

Un aspecto de la rendición de cuentas que afecta particularmente al caso español es el de la discusión sobre cómo opera aquélla en un contexto de gobierno multinivel, donde el núcleo de legitimidad, representación y rendición de cuentas (por defecto, las instituciones y el gobierno democrático del Estado) no tiene en sus manos más que una parte de las decisiones y cada vez menos instrumentos concretos de actuación, debido a la constricción que se origina tanto en las instituciones donde se integra (UE, OMC...) como de las que depende para implementar las políticas (CC AA y entidades locales...).

Como se comprenderá, este es un tema que merecería por sí solo un trabajo exploratorio, en la medida que apenas ha sido tratado desde la perspectiva de la rendición de cuentas, no así desde la del buen gobierno (Subirats y Gallego, 2002).

Las Conferencias sectoriales, iniciadas en España en 1981, fueron entronizadas por la Ley 30/1992 como la principal actividad de relación intergubernamental (Tabla 13). A pesar de que a menudo se ha denunciado la falta de mecanismos efectivos que sostengan esta colaboración (Moreno, 1997), o avances muy modestos, en la actualidad (MAP, 2008), existen 34 de estos organismos que expresan la compleja realidad de la distribución competencial actual. Quince de dichas conferencias se han constituido por prescripción de leyes sectoriales correspondientes, tres del conjunto no se han constituido o se carece de datos y dieciséis, casi la mitad del total, no disponen todavía de reglamento de funcionamiento.

Se ha analizado ya con cierta profundidad (Villoria, 2004:29) cómo estas conferencias y otros órganos de coordinación intergubernamental tienen numerosos problemas. Su débil

Tabla 13. Conferencias sectoriales vigentes agrupadas por políticas de gasto, 2008 (continúa)

POLÍTICAS EN LOS PGE	
General	Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas (1988)
11 Justicia	Conferencia Sectorial en materia de Administración de Justicia (1999)
12 Defensa	
13 Seguridad ciudadana e instituciones penitenciarias	Conferencia Sectorial del Juego (1999) Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (2002) Consejo de Política de Seguridad (2005)
14 Política exterior	
21 Pensiones	
22 Otras prest. económicas	
23 Servicios sociales y promoción social	Conferencia Sectorial del Plan Nacional sobre Drogas (1985) Conferencia de Asuntos Sociales (1990) Conferencia Sectorial de la Mujer (1995) Conferencia Sectorial de la Inmigración (s.d.) Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (2007) Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales (1996)
24 Fomento del empleo	
25 Desempleo	
26 Acceso a la vivienda y fomento de la edificación	Conferencia Sectorial de Vivienda (1987)
29 Gestión y administración de la seguridad social	

Fuente: Elaboración propia basada en el Ministerio de Economía y Hacienda (2008) y en el Ministerio de Administraciones Públicas (2008).

Tabla 13. Conferencias sectoriales vigentes agrupadas por políticas de gasto, 2008

31 Sanidad	Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (1987) Comisión de RRHH del Sistema Nacional de Salud (2004)
32 Educación	Conferencia Sectorial de Educación (1986) Conferencia General de política Universitaria (2007)
33 Cultura	Conferencia Sectorial de Cultura (1992)
41 Agricultura, pesca y alimentación	Conferencia Sectorial de Agricultura y Desarrollo Rural (1983) Conferencia Sectorial de Pesca (1994)
42 Industria y energía	Conferencia Sectorial de Industria y Energía (1993)
43 Comercio, turismo y pymes	Conferencia Sectorial de Turismo (1984) Conferencia Sectorial de Comercio Interior (1995) Conferencia Sectorial de la Pequeña y Mediana Empresa (1997)
44 Subvenciones al transporte	Conferencia Nacional de Transportes (1988)
45 Infraestructuras	Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (1988) Conferencia Sectorial de Infraestructuras y Ordenación del Territorio (1993) Conferencia Sectorial del Agua (s.d.)
46 Investigación, desarrollo e innovación	Conferencia Sectorial en Ciencia y Tecnología (2005)
49 Otras actuaciones de carácter económico	Conferencia Sectorial de Consumo (1987) Conferencia Sectorial de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (2005)
91 Alta dirección del Estado y la Administración	
92 Servicios de carácter general	Conferencia Sectorial de Política Patrimonial (s.d) Conferencia Sectorial de Administración Pública (2003)
93 Administración financiera y tributaria	
94 Transferencias a otras Administraciones públicas	Consejo de Política Fiscal y Financiera de las CC AA (1981) Conferencia Sectorial para Asuntos Locales (2005)
95 Deuda pública	

Fuente: Elaboración propia basada en el Ministerio de Economía y Hacienda (2008) y en el Ministerio de Administraciones Públicas (2008).

institucionalización las hacen totalmente vulnerables a las voluntades políticas particulares y no existen mecanismos reales ni de definición conjunta de estrategias ni de cumplimiento de los objetivos o acuerdos. Además, se caracterizan por una alta opacidad. No es posible encontrar sus programas de trabajo, ni actas, ni, por supuesto, disponen, en general, de ningún referente más allá de los propios ministerios que los presiden.

Veintisiete años después de la primera constitución, parecería que hoy han alcanzado casi la totalidad de las políticas para las que son necesarias, como muestra la Tabla 13, pero su posición y relevancia para el establecimiento de las políticas públicas y, par-

ticularmente, para la identificación de nuevos mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas es claramente deficiente.

2.4 Las lagunas, disfunciones y efectos perversos del no sistema

A las ilustraciones anteriores comentadas, podemos añadirle información relativa a los aspectos de control, que completan el panorama en algunos campos, a saber:

- La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, que viene realizando aproximadamente medio centenar de informes de fiscalización anuales, sobre todo relativos a empresas y organismos autónomos, universidades y aspectos específicos de las actividades de los ministerios, tales como las contrataciones o privatizaciones.
- Las actividades del defensor del pueblo, que durante 2007 formuló más de 250 recomendaciones o sugerencias, 150 de las cuales siguen pendientes, identificando en su informe anual 42 dependencias o administraciones entorpecedoras y 50 quejas que no han tenido contestación después de su tercer requerimiento.

En conjunto, y como se ha podido comprobar, existen en España abundantes mecanismos de transparencia, de participación, de evaluación y control del rendimiento, de control externo y por los afectados de las actuaciones públicas. Y, sin embargo, el resultado agregado es, como poco, decepcionante. Podemos subrayar algunos rasgos principales de esta valoración, que son los siguientes:

- **Ininteligibilidad**

Es muy difícil, por no decir imposible, entender bien qué políticas se practican y cuáles son sus resultados, ni siquiera para los más interesados, menos aún para la población en general. Esto no es una exageración porque más allá de los lemas de la confrontación política en el momento de las principales decisiones con respecto a las leyes y recursos, casi ningún ciudadano de a pie nos podría explicar que hace el país para reinsertar delincuentes, evitar el fracaso escolar o mejorar la calidad del empleo. Solamente tenemos alguna noción sobre el sesgo ideológico de las posiciones. A medida que las políticas son más ininteligibles, más absurdas pueden tornarse las actuaciones de rendición de cuentas y más improbable es la responsabilización. Por otro lado, parece indudable relacionar estos rasgos con la tendencia al incremento de la abstención electoral (Vallès, 2008).

- **Esterilización**

Muchos esfuerzos resultan al fin y al cabo baldíos porque no cuentan con el marco de rendición adecuado, en el tiempo y/o en la forma, y corren el riesgo de convertirse en un

ritual más de los muchos presentes en la vida de las instituciones democráticas y la gestión de la Administración. Ello produce al tiempo una relajación y la aparición creciente de casos donde todo se hizo perfectamente pero resultó un fiasco, y no nos referimos solamente a casos de corrupción. La reacción es más control, pero nadie confía de verdad en que esta sea la vía adecuada, y mucho menos los propios gestores eficientes.

- **Lagunas**

Concebidos aisladamente y no como un sistema, las componentes y mecanismos de rendición de cuentas en nuestro país dejan suficientes espacios libres como para que la responsabilización sea altamente improbable, a no ser en casos muy extremos y por lo tanto más bien excepcionales.

En resumen, no es de extrañar que nuestro país se sitúe a la cola de los países occidentales con relación a la gobernabilidad. Así, en el informe de buen gobierno del Banco Mundial (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2008), si analizamos el apartado denominado *Voice and Accountability*, comparados con los 20 países más poblados de la OCDE, figuramos en el puesto 14, solamente por delante de la República Checa, Grecia, Japón, Polonia, Corea del Sur y México. Otro de los índices de referencia, el Índice de Democracia elaborado por *Economist Intelligence Unit (The Economist, 2008)*, sitúa España en un puesto relativamente adelantado, en el puesto 15 de las 30 democracias plenas, pero descendemos al 22 y al 25 si observamos el comportamiento gubernamental o la participación política, respectivamente.

De lo examinado hasta aquí se deduce que nuestras debilidades se concentran particularmente en la transparencia y la evaluación, cuando menos en términos relativos en relación con la participación y el control, en un contexto general donde casi todas las democracias representativas tienen dificultades para construir sistemas cuyo rendimiento sea aceptable. Existe igualmente la sensación de que la mayoría de los mecanismos existentes son mucho más formales que reales, cuando menos en relación con la efectividad que tienen en otras democracias representativas. Se produce también aquí lo que parece ser una particularidad del caso español: las normas van muy por delante de la realidad y su nivel de inobservación es muy elevado.

Este capítulo no ha tratado de las causas de la situación actual de la rendición de cuentas en España, no era el motivo del trabajo. Sin embargo, pueden apuntarse dos líneas explicativas razonablemente fundamentadas. Una primera línea está relacionada con la escasa presencia y casi nula predominancia en nuestros valores y nuestra tradición política de las componentes liberal y republicana de la democracia (O'Donnell, 1997:152). Estas corrientes han articulado en la mayoría de poliarquías los principales rasgos culturales e institucionales de la responsabilización política y pública. La segunda línea explicativa es la del atraso relativo, en términos históricos, de configuración del Estado moderno, que no se alcanza sino hasta la época demo-

crática reciente. En buena parte, la tarea modernizadora está todavía pendiente. La combinación de una escasa y poco fundamentada tradición política democrática y de un Estado que en parte sigue en transición ha de tener necesariamente reflejo en unos mecanismos de rendición de cuentas que no son otra cosa que los mecanismos de verificación de los principios, reglas de juego y funcionamiento de las instituciones y políticas públicas. Estas tesis son perfectamente compatibles o paralelas a las que analizan las causas del bajo interés por la política de los españoles (Torcal, 2008:64) identificando su raíz histórica.

3. ¿Cómo desarrollar la rendición de cuentas? Objetivos, criterios y propuestas

3.1 La mejora del sistema: obstáculos identificados y algunos criterios para abordarla

Entendida como un sistema, diariamente se producen en nuestro país cientos, si no miles de actos de rendición de cuentas de los gobernantes y gestores públicos. Sin embargo, como hemos visto, puede parecer casi todo lo contrario. Mención aparte merecen el sistema legislativo y el judicial, cuya rendición de cuentas es casi inexistente o está anclado en formas tan antiguas como el alarde empleado en la judicatura.

No es difícil establecer algunas hipótesis con relación a las causas del bajo rendimiento de las actividades de rendición de cuentas en nuestro país, y quizá en muchos otros. Son principalmente tres:

- Las actividades que se realizan no son las relevantes, o no suficientemente relevantes, para interesar a la opinión pública, los dirigentes políticos y/o los gestores públicos. Para algunos quizá no aporten ninguna información significativa para conformarse una opinión. Para otros incluso pueden ser vistas como un engorro en las tareas cotidianas. En muchos otros casos puede verse como un ritual obligado, pero sin influencia ni en el contenido de las decisiones importantes ni en la manera de hacer política o gestionar los proyectos y recursos públicos.
- Las actividades sí son relevantes, pero no llegan a los ciudadanos o las partes interesadas, bien porque no exista un canal claro al respecto, bien porque ese canal esté distorsionado por otros actores u otros mecanismos de comunicación.
- Las actividades que sí son relevantes y sí llegan al destinatario principal, es decir, al origen de la legitimidad, no tienen las consecuencias esperadas. El mecanismo nuclear de la rendición de cuentas, que incluye que, de una u otra manera, se producirá una responsabilización, no funciona, y por lo tanto se genera incredulidad en todos los mecanismos, sea cual fuere su rendimiento.

Conviene subrayar que, paradójicamente, estos tres supuestos generan insatisfacción en todos los actores, y no solamente entre la ciudadanía. ¡Cuántas veces, en privado, hemos escuchado quejarse a responsables políticos de lo poco que consiguen explicar lo que se hace, de lo distorsionada que juzgan la información que tiene la ciudadanía de muchas actividades de la administración!

Sin embargo, no deberíamos atribuir a la rendición de cuentas un poder curalotodo. La propia teoría pura de la agencia nos avanza algunas de las dificultades y limitaciones que le son inherentes, fundamentadas en la asimetría entre las partes y en la disposición última del poder en manos del principal:

- Los que hacen el papel de agente se resisten a la formulación de procedimientos más complejos, precisos y continuados de rendición de cuentas, porque cuestionan implícitamente un fundamento del contrato y de su autoestima: la asimetría consiste en que el agente dispone de información y conocimientos técnicos relevantes para tomar decisiones y efectuar gestiones en aras del principal. Consecuentemente, no es razonable esperar un desarrollo *motu proprio* de actividades de rendición de cuentas por parte de los agentes, más allá de las mínimas, si no es en aquellos casos donde hay contextos y buenas razones que lo justifican. ¿Cuáles pueden ser esos casos?
- Los que hacen el papel de principal, pueden no tener particular interés en asumir el papel no previsto y los costes suplementarios derivados de una modificación del contrato original, a no ser que la evitación de daños o los beneficios compensatorios también sean muy evidentes. Los principales pueden sencillamente no hacer nada y esperar la ocasión en que su poder de contrato se ejerza (véase el caso de las citas electorales). Consecuentemente, la demanda e impacto real de la rendición de cuentas es sólo relativa, más allá de consideraciones éticas o ideológicas. Para que la rendición de cuentas renovada tenga los efectos deseados es menester que convivan más factores, particularmente que el principal no sospeche la pretensión de distraer la rendición de cuentas efectiva o merma de su poder contractual.

Como ha descrito Maravall (2008:200), la principal limitación a la rendición de cuentas política son las dificultades objetivas y la creciente distorsión que tienen los ciudadanos para distinguir el comportamiento del Gobierno respecto al contexto y las circunstancias en que aquel se inscribe. Esta tierra de nadie crea el espacio para los argumentos manipulativos: cuando las cosas van bien, es gracias al Gobierno; cuando van mal, es a causa del contexto. No es seguro que esta estrategia argumentativa sea efectiva. Por el contrario, extiende las dudas sobre la responsabilidad gubernamental, de manera que por defecto cada vez escuchamos a más ciudadanos dar la culpa al Gobierno de cualquier cosa, por acción, omisión o derivación: la *demos* ontológica también tiene su cruz. Debe resolverlo todo.

Es razonable, por lo tanto, ser escéptico sobre el interés probable de los gobernantes por impulsar la rendición de cuentas en el marco de una mejora de la calidad democrática (Borja, 2007). Ello no obsta para establecer que en el contexto actual serán los primeros

obligados en establecer nuevos mecanismos si quieren reforzar la eficacia de las políticas públicas, dado que, como se pretende demostrar, la rendición de cuentas está en el cruce entre política y gestión, e ineludiblemente la presión general por la mejora de resultados no hará en el futuro sino crecer.

Los obstáculos pueden permitir de alguna manera definir las estrategias o líneas de acción de las propuestas a emprender. Se trata en primer lugar de identificar actividades relevantes para la rendición de cuentas que no se realicen, o lo hagan de forma inadecuada. Se trata en segundo lugar de garantizar que las formas y canales de las actividades permitan efectivamente realizar al principal(es) su(s) posibilidad(es) de escrutinio. Se trata por último de practicar la tolerancia cero ante la irresponsabilidad.

Definiremos cinco criterios generales que deberían satisfacer el conjunto de propuestas. Se establecen como requerimientos en la medida en que están relacionados con los objetivos y el enfoque hasta aquí planteado. Los criterios deberían igualmente servir como principios para establecer algún tipo de prioridad, en la medida en que la tarea es ingente:

- **El anclaje político y democrático de las propuestas**

Como hemos visto y en razón de sus orígenes, la rendición de cuentas alude en primera instancia a la idea de control. El énfasis en el control no solamente puede no estar justificado, sino también provocar lo contrario que pretende. Esto es así sobre todo en relación con el control interno procedimental, lugar abonado para la demagogia más diversa sobre la corrupción. Pero de lo que se trata es de conseguir un marco de valoración política. La rendición de cuentas no consiste tanto en demostrar que se hace lo que se dijo o prometió –el principio de mandato–, ni siquiera en que se consiguió lo que se pretendía, sino en demostrar que se ha asumido efectivamente la responsabilidad otorgada y se ha actuado conforme a unos criterios y contexto que, en tanto en cuanto son discutibles, merecen también el escrutinio público.

- **La visibilidad**

Las propuestas deben, inexcusablemente, alcanzar a los principales, o no tiene casi sentido el esfuerzo. Los altos niveles de visibilidad permiten, además, estimular el compromiso de los que la realizan y fuerza a encontrar las ventajas para los actores implicados. La rendición de cuentas no puede consistir en un informe estadístico más una memoria explicativa. Ello no implica que el espacio único o principal de la rendición de cuentas sean los medios de comunicación. Siempre y en primer lugar el espacio privilegiado ha de ser el del control político y el de los interesados.

- **La completabilidad**

A medio plazo o rinden cuentas todos y sobre todas las cosas o los mecanismos de rendición de cuentas pueden suponer un coste a corto para quien los promueve. No convie-

ne dejar espacios vacíos o agujeros negros, sino que hay que ponerlos en evidencia. Esto significa que son preferibles los avances aparentemente minúsculos, pero transversales al conjunto de políticas y actores, que las actividades de gran alcance que no puedan ser generalizadas.

- **La credibilidad y su nivel de aceptabilidad**

La mayoría de reformas institucionales planteadas en España en el último decenio han sido bloqueadas en su mayor parte en el contexto de la denominada estrategia de la crisis. Las propuestas institucionales y normativas de gran calado, y en el caso de la rendición de cuentas habría algunas muy eficientes, tienen pocos visos de prosperar por el momento, como muestran los avatares de la reforma reglamentaria del Congreso (Marín, 2008). En la medida en que la rendición de cuentas implica una obligación, no solamente legal sino también política, se hace imprescindible una estrategia de maduración, que paulatinamente incremente su aceptabilidad. Alguien tiene que tomar la iniciativa e, ineludiblemente, es el Gobierno, en todo aquello que puede hacer en ejercicio de sus funciones y mediante sus propios medios.

- **La retroalimentación**

Las propuestas ideales tanto mejor serán cuanto más sencillas sean y mayor efecto multiplicador tengan, claro. Como sea que la rendición de cuentas siempre es cosa de dos, y el sistema produce los encadenamientos que se han señalado, pueden diseñarse iniciativas de rendición de cuentas con una retroalimentación alta, que las hagan robustas con el tiempo. Al mismo tiempo, esto refuerza la identificación de ventajas para quien las protagonice.

3.2 Un poco de innovación: los requisitos de nuevas reglas e instrumentos y la experiencia internacional

Se ha insistido repetidamente (Metcalf, 1998:3; Peters y Pierre, 2005:140; Haque, 2000:608) que la mimetización de criterios e instrumentos de otros ámbitos puede tener efectos no previstos e incluso contraproducentes. En algunos casos se afirma implícitamente que es el sesgo neoliberal de las reformas gerenciales lo que origina las crecientes dificultades de *accountability*, como hace Haque al referirse al desarrollo de las Cartas de Servicio. Cualesquiera que fueran las intenciones iniciales al incorporarlas o las causas de su aplicación distorsionada, la necesidad de innovación por parte del sector público se hace imprescindible. No tanto porque no existan lecciones que aprender de la experiencia reciente de responsabilización en las empresas y en las entidades no lucrativas, que las hay, sino porque una caracterización equivocada de las multiplicidades de papeles y relaciones entre política, administración y ciudadanos comporta casi inevitablemen-

te el fracaso de los mecanismos de rendición de cuentas y la generalización de la percepción de fracaso de la política y la democracia.

Casi todas las democracias están empeñadas en abordar estos problemas. Las innovaciones se están centrando tanto en dar mayor relevancia a la rendición de cuentas como en establecer los mecanismos adecuados a la complejidad de cada contexto y atender las particularidades culturales e institucionales de cada país. Un estudio reciente (Verhey, Claes y Broeksteeg, 2008:320) pone de manifiesto las dificultades de establecer un *ius commune* y el predominio de dos orientaciones básicas: el modelo parlamento-orientado y el modelo Gobierno-orientado, el primero presente en la mayoría de países de la UE y el segundo centrado en el Reino Unido, Holanda y Dinamarca; pero con notables excepciones como Alemania o particularidades relevantes en Francia, Italia o Polonia.

Del conjunto de novedades relativamente recientes vamos a reseñar tres que plantean tres perspectivas y soluciones diferentes: los nuevos *audit performance* (auditorías de desempeño) desarrollados por los organismos de control en Estados Unidos, Reino Unido y Dinamarca; el proceso de revisión general de las políticas públicas que se está desarrollando en Francia; y la promoción del llamado balance social por el Gobierno de Prodi en Italia.

En la última década del siglo pasado y en los primeros años del presente se han producido reorganizaciones y mejoras substanciales de los organismos de control en los países anglosajones, tales como la GAO y la NAO, tendentes a reforzar su capacidad autónoma no solamente de control gubernamental, sino también de análisis y valoración de las políticas públicas afectadas. Así, en estos momentos estas oficinas están desarrollando un conjunto metodológico y técnico de escrutinio que conviene no despreciar, y que entiende la auditoría de desempeño mucho más allá de la fiscalización de la ejecución de los presupuestos. En este sentido, se identifica la información relevante y se permite practicar técnicas como las encuestas o entrevistas a usuarios para obtener información de interés sobre las políticas y servicios; se analiza la transparencia del comportamiento gubernamental desde el punto de vista de la capacidad de los ciudadanos para acceder, entender y analizar los datos provistos por la administración; y se establecen los beneficios públicos relacionados con las actuaciones, identificando los obstáculos y mejoras que han de producirse.

Desde mediados de 2007, Francia ha iniciado un proceso llamado revisión general de las políticas públicas (véase <http://www.rgpp.modernisation.gouv.fr/index.php>), que por su tono discursivo y las primeras medidas aplicadas parece destinado a marcar la recuperación de la reforma gerencial en los procesos de transformación del Estado en la Europa del sur. Se han constituido 26 equipos de diagnóstico sobre la práctica totalidad de las políticas públicas con participación de más de 300 expertos tanto del sector público como privado. Algunas primeras medidas dan fuerza a su alcance: por primera vez un país continental aprueba unos presupuestos que son trianuales; la reorganización y simplificación

de los organismos territoriales del Estado en las provincias ya se ha aprobado; se está procediendo a la unificación y reorganización de organismos y a la redefinición de las llamadas *mission d'État* (grandes funciones estatales). Todo el proceso se articula en torno a cinco grandes ejes, uno de los cuales es la responsabilización por la cultura de los resultados. En este marco, se establecen cuatro objetivos y, particularmente, se da un nuevo relieve a los *Rapport Annuel de Performance* como mecanismo de escrutinio de todas y cada una de las dependencias administrativas.

En Italia, en febrero de 2006 el Ministerio de Función Pública aprobó una directiva sobre rendición de cuentas social en la administración pública, basada en buena parte en la experiencia y análisis realizado sobre actividades llevadas a cabo por instituciones locales y regionales tales como el balance social, el balance de mandato y el llamado control estratégico (Monteduro, 2005:187). La directiva promueve un modelo de balance social caracterizado por la voluntariedad, la rendición de cuentas en relación con objetivos, resultados e impactos, y la construcción del diálogo con los interesados. Se estructura un balance articulado en tres partes: una primera dedicada a los valores, programas, objetivos y prioridades de la administración; una segunda que reporta las políticas y servicios prestados y relaciona resultados con objetivos; y una tercera relativa a la disponibilidad de recursos y su utilización. La directiva pone igualmente énfasis en la relevancia del proceso de *rendicontazione* (rendición de cuentas), estableciendo criterios para la participación y difusión en su realización.

También en nuestro país ha habido iniciativas que, a pesar de su relativa aplicación, pueden indicarnos un camino. En general, muchos aspectos han sido tratados con formulación de propuestas en el marco de la propia administración, destacando el volumen del INAP sobre reformas (Sainz, 2004). Nos referimos por ejemplo al Informe sobre Buen Gobierno y Transparencia Administrativa encargado por el primer gobierno tripartito catalán (Cañellas, 2005), que incluye 58 recomendaciones muy concretas de mejora justificadas en la necesidad de garantizar la rendición de cuentas, o la Estrategia de Modernización de los Servicios Públicos (2006-2010) establecida por la Junta de Andalucía, que articula cinco líneas y 18 objetivos que incorporan numerosos aspectos relacionados con la rendición de cuentas, llamada allí responsabilización y compromiso público.

3.3 Diez propuestas para la conformación de un sistema de rendición de cuentas en España

La tarea de construir un sistema no parece ni fácil ni breve, en la medida en que las fuerzas impulsoras son muy desiguales y es difícil tener una visión de conjunto. Una posibilidad, relativamente sencilla, sería proponer nuevas regulaciones generales que afectarían

a los componentes de la rendición de cuentas, particularmente la transparencia, la participación o la evaluación. Algo así como leyes que establecieran nuevos requisitos de contenidos y procedimientos al respecto. Este trabajo no opta por esa vía, sobre todo porque considera muy difícil su cumplimiento a la vista del nivel de aplicación real de otras normas o recomendaciones actualmente existentes. La estrategia que se propone tiene que ver más con identificar modificaciones y actuaciones posibles y, especialmente, la utilidad de las cuales pueda ser mejor percibida por ciudadanos, gestores públicos y responsables políticos. A pesar de su limitada vigencia (Prats, 2004:59), el paradigma burocrático tiende a mostrar su gran arraigo en nuestro país.

A) La introducción de la transparencia en la técnica legislativa

Desde el enfoque de la rendición de cuentas, la transparencia es mucho más un problema de valor que de contenido tangible. La información a la que hace referencia tiene valor por su significado, más que por su significante. Por eso, con ser muy importante en muchos sentidos, las normas y comportamientos públicos de acceso a la información no son el asunto central a abordar en nuestra perspectiva. Además, existen ya algunos marcos jurídicos, políticos y cívicos, desde donde actuar, del que no es un mal ejemplo el reciente desarrollo presentado por la ONG Transparencia Internacional.

Sin embargo, se hace muy difícil establecer un mecanismo genérico que garantice que la información de valor será identificada y accesible, porque eso no solamente depende de las características técnicas de la información, sino, sobre todo, de su significación política.

Los orígenes de la propuesta son dos. El primero es el convencimiento de que, desgraciadamente, quizá sean las exposiciones de motivos sin casi ningún valor jurídico, la mejor parte de la mayoría de leyes. En general, nos dice mucho más de los propósitos y del significado, en términos de políticas públicas, que lo que consigue el propio articulado. El segundo es la experiencia reciente que hemos tenido con la Ley del Suelo (Villoria, 2007:511). La nueva ley permite identificar algunas informaciones muy relevantes para los propósitos de la misma, en particular en relación con la captura de plusvalías generadas por el proceso de planificación y transformación del suelo, y establece los mecanismos para que esa información esté disponible en el momento de la toma de decisiones y para el juicio general de la población.

La propuesta consiste en incorporar a la función legislativa la tarea de identificación y garantía de acceso de la información relevante para la política o políticas implicadas. No puede aceptarse una ley, por ejemplo, en cuya exposición de motivos incluya como lo más relevante la lucha contra el fracaso escolar, sin que luego mencione en ninguna parte quién está encargado de medirlo y cómo se accederá a dicha información. Las leyes, al igual que necesitan de memoria económica, deben incorporar un capítulo relativo a la transparencia relacionada con sus propósitos.

B) La modificación parcial de la Ley General de Subvenciones

Se ha señalado insistentemente que nunca como hoy estuvo tan claro que el gobierno es una organización que no puede actuar solamente por sus propios medios (Metcalf, 1998:17), que necesita el concurso de terceros, de muy diversa índole. La mayor parte de la necesidad de colaboración se articula operativamente mediante convenios y subvenciones, unas transferencias corrientes o de capital, en términos presupuestarios, que quedan situadas bajo el paraguas de la regulación general de subvenciones. Sin embargo, las subvenciones están pensadas para otra circunstancia, como dice su exposición de motivos: “con el objeto de dar respuesta, con medidas de apoyo financiero, a demandas sociales y económicas de personas y entidades públicas o privadas” (Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones). El asunto, pues, funciona así: alguien en la sociedad necesita recursos para cosas que son de su propio interés y el Estado articula un mecanismo para garantizar que no hay privilegios y para asegurar el uso correcto de los fondos, el destino para el que se solicitaron. Luego vienen las justificaciones.

Sin embargo, no todo es tan sencillo. Cada vez con mayor frecuencia ocurre que la realidad también es la contraria. Es el Estado el que necesita que haya entidades deportivas, actividades culturales, organizaciones de asistencia social, incluso organizaciones sindicales o empresariales, que colaboren con él en el desarrollo de sus políticas. Y les concede subvenciones a cambio de dicha colaboración. Entonces, dichas entidades deberían rendir cuentas no tanto al Estado por su colaboración, sino a los ciudadanos en general y a los grupos sociales que las sustentan. En general, nunca lo hacen, más allá de los estrictos confines internos.

La propuesta es entonces muy simple. La percepción de recursos públicos mediante subvenciones en actividades de interés general debería comportar la obligación de transparencia financiera con los ciudadanos y sus partes interesadas, con comunicación a un registro público o el propio Tribunal de Cuentas. El reciente envío de las cuentas de resultados de CC OO en Cataluña al Tribunal de Cuentas (CONC, 2006) muestra que no es un imposible.

Para más adelante debería introducirse la regulación de un “contrato de partenariado” (Ysa, Padros y Sanz-Carranza, 2007:133), que evite las lagunas y potencial abuso actuales del marco de relación entre administración y entidades no lucrativas y reconozca la diferencia entre dicha relación y la establecida mediante las subvenciones por concurrencia competitiva.

C) La realización de Memorias de Rendición de Cuentas de los Planes Nacionales

En la actualidad, la voluntad explícita de rendición de cuentas en las políticas públicas españolas solamente figura en el Plan Nacional de Reformas, adoptado en el marco de la aplicación de la estrategia de Lisboa. Los Informes anuales son realizados por la

AEEPPCS, en un plan sistemático de evaluación de las medidas. En relación con el resto, son en general documentos totalmente heterogéneos y parciales.

Las Memorias que proponemos no tienen casi ningún parecido con los folletos propagandístico-informativos ni con los listados de estadísticas y realizaciones, formatos ambos de los que se usa y abusa en la administración pública. Su eje central ha de ser la valoración de los resultados en términos de valor público y de modificación de la realidad (Serra, 2006:7). Un guión tentativo de una Memoria de Rendición de Cuentas habría de incluir al menos:

- Una definición de la naturaleza de las políticas y acciones desarrolladas, así como del marco general de la iniciativa del Plan.
- Una descripción de los actores que han protagonizado y/o se han visto afectados por la ejecución del Plan.
- Una descripción de las principales realizaciones derivadas de la ejecución.
- Una descripción y valoración del funcionamiento de los mecanismos de transparencia relacionados con la información, diseño, ejecución y resultados de los proyectos y actuaciones.
- Una descripción y valoración de los mecanismos de participación que se han desarrollado en el marco del Plan.
- Una descripción y valoración de los mecanismos de evaluación que se han efectuado y su impacto en la ejecución y sucesión de las acciones.
- Una descripción de las actividades de Control y de los dispositivos de atención a las incidencias, quejas y anomalías detectadas, así como de sus correspondientes resultados.
- Unas conclusiones sobre los avances que ha supuesto el Plan y las dificultades y mejoras potenciales que se han identificado.

Dichas memorias tendrían una periodicidad variable según las características de cada Plan, pero no deberían ser inferiores a los dos años de frecuencia.

D) Nuevas formas de participación y e-democracia

La mejora generalizada de los niveles educativos de la población y el potencial de las nuevas tecnologías para superar las fronteras anteriores de tiempo y espacio están en la base de una lenta pero imparable revolución del impulso participativo y la conformación de redes sociales.

No es el mundo que viene, es el que ya está aquí. No solamente se alteran las reglas y canales de la comunicación y confrontación políticas, sino que se modifican sustancialmente las condiciones y potencialidades para la participación en los asuntos públicos y el ejercicio democrático de gobernar. No nos referimos particularmente a los nuevos servicios de administración electrónica. Nos referimos a que hoy en día la participación puede y debe ser algo más que reunir a esforzados voluntarios de la misma y que la toma de decisiones puede incorporar más elementos que la procedimental discusión en el órgano representativo encargado al efecto.

Como hemos visto, sin embargo, la participación no tiene sentido si no refleja de una u otra manera la capacidad de influir, si no mejora las decisiones a tomar, si no permite aumentar la conciencia de lo colectivo y de ciudadanía.

Las medidas concretas debieran dirigirse a:

- Implementar acciones para incorporar la ciudadanía en el proceso legislativo, mediante su presencia en las fases iniciales del mismo, y aprovechando las muchas experiencias contrastadas ya en parlamentos autonómicos y en proyectos europeos.
- Fomentar la realización de procesos de participación pautados y sobre temas concretos de decisiones públicas, así como de valoraciones y evaluaciones participativas de determinados servicios públicos generales.
- Establecer y moderar foros permanentes abiertos al público en relación con las principales políticas públicas generales.

E) La revitalización de los Consejos de Participación

Partiendo de la alta heterogeneidad de los organismos de consulta y participación en relación con las políticas sectoriales, el Estado puede y debe tener una política de revitalización de los mismos que contribuye a que se sitúen como una pieza importante para la rendición de cuentas. Esto quiere decir atender particularmente algunos aspectos tanto de composición como de funcionamiento, e inevitablemente asumir que su mayor relevancia y protagonismo irá de alguna manera en detrimento de la potestad universal de la administración en la decisión y aplicación de políticas.

Algunos de dichos organismos tienen una vida lánguida en la medida en que no se ha renovado la función para la que fueron creados o, sencillamente, ha ido perdiendo interés tanto por parte de la administración como de los participantes. No se trata de reintroducir la democracia orgánica, sino de posibilitar que el nivel de representatividad y el papel que desempeñan en la definición y examen de las políticas públicas sean de utilidad. Algunas CC AA, como Cataluña, han realizado con éxito programas de mejora de dichos espacios y organismos. El caso contrario es el riesgo evidente que supone la falta

de interlocución con actores relevantes, que muchas veces no forman parte, y la ritualización excesiva de la vida de los mismos.

F) Un impulso político e institucional de las Conferencias sectoriales

Las Conferencias sectoriales no pueden entenderse como una parte de la política autonómica, sino como un instrumento central de las políticas públicas. Es el lugar donde deben quedar claras las cadenas de responsabilización y rendición de cuentas. La configuración actual no cierra ninguna posibilidad, pero tampoco abre ninguna dinámica definida y común al respecto, y son demasiado dependientes de la agenda política de cada cual y sus actitudes en cuanto a maneras de hacer.

Pronto se hará imprescindible reforzar la configuración institucional, elevar el contenido político y aumentar la capacidad técnica al servicio de las Conferencias sectoriales. El cómo hacerlo no está exento de riesgos, aunque el principal es que el Estado vea entorpecida su capacidad de desarrollar políticas públicas teniendo él mismo casi todos los costes políticos.

Las Conferencias sectoriales, como órgano de colaboración interinstitucional reconocido en el procedimiento administrativo y con capacidad de autoorganización, deberían tener programas y memorias, foros consultivos o participativos, equipos técnicos, páginas web y todo aquello necesario para:

- Identificar las políticas públicas que se desarrollan en colaboración.
- Establecer las responsabilidades de cada cual.
- Valorar la ejecución y resultados de sus programas.
- Conocer mejor la realidad de referencia de la problemática que abordan.

G) La valorización del presupuesto por programas y del control interno como instrumentos de rendición de cuentas

El sistema de liquidación presupuestaria por programas, realizado por la IGAE, debe ampliarse para relacionarlo con las memorias de los presupuestos. Desconocer o no explicitar, en el marco de la discusión presupuestaria, las realizaciones efectuadas anteriormente –las memorias acostumbra a incluir los indicadores correspondientes a las propuestas de años anteriores, entre otras cosas porque no se dispone de las realizaciones– conlleva que la utilidad de los programas como mecanismo, siquiera de formulación, de las políticas públicas, queda muy erosionada.

En paralelo, surge la discusión sobre el régimen y modalidades del control interno en nuestro país, en un momento en que otros países, incluso de nuestra tradición, como Francia, ya

han optado por reducir notablemente el control *a priori* y concentrarse en el control *a posteriori* utilizando la fórmula de las llamadas auditorías únicas (Urbano, 2006:25).

En cualquier caso, si la gestión presupuestaria por programas no deviene un instrumento del sistema de rendición de cuentas con cierta notoriedad e inteligibilidad, los ingentes recursos que se destinan al control interno no cumplirán su cometido y puede distorsionarse la aplicación de otros mecanismos de justificación, explicación y control de las actividades gubernamentales.

H) El reforzamiento de las políticas estatales de evaluación y modernización administrativa

El presupuesto del programa presupuestario 921V, de evaluación de políticas y programas públicos, calidad de los servicios e impacto normativo, debe casi sextuplicarse hasta alcanzar el umbral de una centésima de punto porcentual del gasto no financiero de los PGE. Para 2009 eso significaría poco más de 30 millones de euros, en comparación con los cinco actuales. No parece que vaya a ponerse en jaque la estabilidad presupuestaria ni presente ni futura.

Este esfuerzo presupuestario debería permitir:

- Acelerar la elaboración y adelantar la ejecución del Plan Nacional de Evaluación.
- Ampliar los recursos propios de la Agencia y que ésta puede ofrecer servicios y soporte para la evaluación de políticas públicas de otras administraciones, ¿o es que el modelo ha de acabar teniendo 17+n agencias de evaluación?
- Aumentar notablemente las actuaciones de fomento de la modernización en la organización y los servicios públicos.

I) La ampliación del ámbito metodológico del Tribunal de Cuentas

La clásica radical separación entre el modelo francés (*Court de Comptes*) y el modelo anglosajón (*The Comptroller and Auditor General*), en las instituciones de control externo del gasto público tiende en todo el mundo a superarse. Las diferencias fundamentales de los dos modelos, uno de tipo jurisdiccional, como el francés, y centrado en el control procedimental y de probidad, y otro, el anglosajón, no jurisdiccional y con libertad de selección de la metodología de control, se están reduciendo a partir de reformas articuladas en los últimos años del siglo pasado (*Court de Comptes*, 1994; GAO, 1998), especialmente en cuanto a los contenidos y ámbitos del escrutinio.

Una propuesta relativamente radical sería permitir, mediante la ampliación del ámbito metodológico disponible, la realización por parte del tribunal de todas las actuaciones y técnicas

necesarias para establecer valoraciones en relación con la economía, eficacia y eficiencia de los organismos fiscalizados. A nuestro entender, ello no supondría solapar funciones con la agencia evaluadora, cuyo contenido por así decirlo es más amplio y más político, sino evitar una situación como la actual en la cual se puede llegar a “premiar” el mal comportamiento; es decir, aquellos organismos que mejor apliquen la recogida y disposición de información relevante pueden ser más críticamente valorados que aquellos otros que no lo hagan.

J) Mejorar las regulaciones y sistemas de control

Existe una amplia gama de propuestas posibles destinadas a mejorar las regulaciones y los sistemas de control de las actuaciones administrativas. Muchas se fundamentan en el hecho de que las previsiones normativas, que establecen principios de aplicación general, en la práctica se ven insatisfechas a causa de la persistencia de las buropatologías que hacen de la administración un cuerpo ajeno y extraño al ciudadano, y que las reformas emprendidas no han conseguido todavía superar.

Siguiendo a Haque (2000:611), estas mejoras deberían permitir abordar temáticas como el control de las agencias públicas y sus responsables, el conocimiento y escrutinio de los acuerdos público-privados, el derecho efectivo de acceso a información relevante, la publicidad de bienes, retribuciones y actividad disciplinaria del personal al servicio de la administración o la realización de consultas públicas previas a la reforma y modernización de servicios.

3.4 Aproximación a los impactos y costes de las propuestas

Las diez propuestas presentadas se han centrado fundamentalmente en formular nuevas actividades que sí sean relevantes para la rendición de cuentas, como las referidas a la transparencia, las memorias de los Planes Nacionales, las Conferencias sectoriales o las políticas de evaluación, o favorecer que otras ya existentes alcancen verdaderamente al principal, como las presentadas sobre la participación, el presupuesto por programas o el Tribunal de Cuentas. Se considera que en conjunto permitirían un salto cualitativo muy notable tanto en las obligaciones cotidianas en el ejercicio de la rendición de cuentas como en la capacidad de terceros para valorar la responsabilidad de los gobernantes.

El desarrollo de un sistema de rendición de cuentas no puede eludir, sin embargo, el hecho de que deben establecerse límites a los costes de transacción en la toma de decisiones o la ejecución de políticas, bajo riesgo de poner en cuestión el principio de delegación y responsabilidad política que constituye el núcleo de la democracia representativa. No hay dudas sobre que los ciudadanos hacen prevalecer el principio de delegación al principio de mandato, precisamente por ello se vuelve perentorio establecer con claridad nuevas formas de rendición de cuentas.

Los costes estrictamente económicos de las propuestas realizadas son irrelevantes comparados con los costes actuales del control interno y de actividades supuestamente de control externo, pero que no cumplen verdaderamente su función. Pequeños costes suplementarios pueden permitir dar valor a lo que podríamos denominar “costes hundidos” de la democracia actual en España. Tal y como apunta O’Donnell (1997:165):

“¿Cómo formar poderes que en un ánimo liberal y republicano contrarresten la vocación transgresora que tienen los otros poderes, y que todavía satisfagan la demanda democrática de tener gobiernos eficaces que no olviden completamente que se deben a los que son la fuente de su derecho a gobernar? Ignoro cómo se puede lograr eso, pero me parece que vale la pena seguir intentándolo.”

4. Conclusiones

Este trabajo ha tratado del concepto de rendición de cuentas y su transformación, ocurrida en paralelo a la crisis de legitimidad y las dificultades de eficacia de las democracias en los países desarrollados. La rendición de cuentas como mecanismo basado en el control retrospectivo se demuestra hoy inadecuada e insuficiente tanto para responsabilizar a los gobernantes como para posibilitar la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas, en un mundo donde política, democracia y administración pública se han vuelto extraordinariamente complejas. La respuesta de un aumento generalizado de los controles puede no ser la vía más adecuada si consiste en extender el mismo concepto precedente, y existe suficiente evidencia como para comprobar que hoy en día se produce un creciente malestar a la par que los supuestos controles están más desarrollados que nunca.

La rendición de cuentas debe reinterpretarse como un sistema que permita un proceso de responsabilización continua por parte de los gobernantes y una presencia influyente de los ciudadanos y grupos sociales en la formulación de las políticas públicas y en su ejecución. La importancia y también las dificultades en conformar este sistema derivan del hecho de que se encuentra en el cruce entre política y gestión, mientras estos han sido hasta la fecha mundos aparentemente separados, solamente articulados por la jerarquía entre Gobierno y administración.

Analizando para nuestro país los componentes de una rendición de cuentas reinterpretada, es decir, de los mecanismos de transparencia, participación, evaluación y control, vemos claramente cómo la existencia de numerosas actividades y actuaciones relacionadas con la rendición de cuentas no alcanzan a configurar un sistema que pueda llamarse tal, fundamentando una percepción ciudadana negativa y esterilizando muchos de los esfuerzos en mejorar y modernizar la administración. El problema no es ni técnico ni metodológico, sino claramente político: en la medida en que no sean los propios gobernantes los que activen la rendición de cuentas mayor notoriedad tendrán los mecanismos no institucionales y, en puridad, no democráticos, para plantear la cuestión de la responsabilización y la eficacia de las políticas públicas.

En el marco de las reformas administrativas y la implantación de nuevos modelos de gobernanza, no debería estar muy lejano el momento de configurar un sistema con dichas

características, y en este marco se están produciendo numerosos esfuerzos e innovaciones en todas las democracias occidentales. Sin embargo, no está siendo un proceso nada fácil, en la medida en que las interrelaciones de gobernabilidad se han multiplicado y los patrones de partida continúan siendo básicamente los de hace dos siglos.

Es posible establecer un programa de actuaciones que mejore notablemente el rendimiento actual de nuestros mecanismos de rendición de cuentas y aborde las lagunas evidentes que tiene en la actualidad. Dichas actuaciones pueden requerir en algún momento de nuevas regulaciones generales, pero fundamentalmente deben ocuparse de la visibilidad y efectividad de las actividades de rendición de cuentas para impactar positivamente en la eficacia de las políticas públicas.

La democracia, entendida como las estructuras de deliberación, decisión y gestión de los poderes públicos y sus interrelaciones con la sociedad para conseguir unos determinados fines, necesita de un nuevo sistema de información y control. Los errores y desviaciones de la reforma gerencial y la insuficiencia de los nuevos modelos de gobernanza han llevado a proclamar la necesidad de una metagobernanza, un nuevo conjunto de instituciones y reglas que van más allá del estricto sistema político y la organización administrativa. La rendición de cuentas, si la democracia quiere pervivir, deberá ser el sistema de información y control para la metagobernanza, y ello la hace extraordinariamente importante, “ya que redefine los papeles, las relaciones y la distribución del poder entre los actores de un sistema” (Metcalf, 1998:22).

Índice de Gráficos y Tablas

Gráficos

Gráfico 1. Mapa de actores de la gobernabilidad y relaciones de rendición de cuentas	22
--	----

Tablas

Tabla 1. Interés, participación y activismo público y político en los países de la UE, 2006.....	12
Tabla 2. Objetos de la rendición de cuentas y clasificación de las políticas públicas	18
Tabla 3. Percepción ciudadana sobre la transparencia y eficacia del Gobierno, 2007.....	26
Tabla 4. Percepción ciudadana sobre Participación e Influencia en las decisiones, 2007	27
Tabla 5. Percepción ciudadana sobre la capacidad de control al Gobierno, 2007	28
Tabla 6. Evolución del número de preguntas al Gobierno con respuesta escrita, V a IX legislaturas	32
Tabla 7. Tipología y peso relativo de las preguntas al Gobierno con respuesta escrita.....	33
Tabla 8. Características del reporte informativo de los ministerios a partir de información accesible en su página web	34
Tabla 9. Identificación de políticas públicas en España a partir de la relación entre políticas del Presupuesto y Planes Nacionales.....	35

Tabla 10. Identificación de espacios permanentes de participación y su vinculación con las políticas públicas	37
Tabla 11. Programas presupuestarios relacionados directamente con la rendición de cuentas	40
Tabla 12. Evolución de los programas presupuestarios singularmente relacionados con la rendición de cuentas, 2005 a 2009	41
Tabla 13. Conferencias sectoriales vigentes agrupadas por políticas de gasto, 2008	42

Bibliografía

- Barber, B.R. (2008), La democracia en un mundo interdependiente postsoberano. *Revista Sistema*, 203-4, 35-44.
- Barberis, P. (2002), The new public management and a new accountability. *Public Administration*, 76(3), 451-70.
- Borja, J. (2007a), La broma como resistencia política, *El País*, 8/7/2007.
- Borja, J. (2007b), Mira las clases sociales, estúpido, *El País*, 18/4/2007.
- Boudon, R. (2007), *Renouveler la démocratie*. *Mode d'Emploi*, Paris: Foundation pour la innovation politique.
- Brugué, J. (2007), La participación ciudadana en el ámbito local: ¿una crisis de crecimiento? *Temas para el debate*, 152, 64-7.
- Canet, M. J. *et al.* (2006), Los medios de comunicación, puentes para la representación política. En A. Martínez (Ed.), *Representación y calidad de la democracia en España*. Madrid: Tecnos.
- Cantero, J. (2008). La cláusula de estado democrático y la administración general del estado. Texto pendiente de revisión para el debate de la Comisión de Estudio AGE. Madrid: INAP.
- Cañellas, A. (2005), *Informe sobre bon govern i transparència administrativa*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Departament de Justícia.
- CIS-Centro de Investigaciones Sociológicas (2007), *Calidad de la democracia*, Estudio CIS, 2.701.
- CLAD-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (coord.) (2000), *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: CLAD.
- Comisión Europea COM (2001), *La gobernanza europea*. Un libro Blanco. Bruselas: Comisión Europea.
- CC OO de Catalunya, CONC (2006), *Presentació a la sindicatura de comptes de Catalunya dels comptes de la CS CONC y entitats vinculades corresponents a l'any 2005, auditats y aprovats pel Consell de la CONC*. Barcelona: Sindicatura de Comptes.
- Cotino, L. (2003), *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*. Madrid: INAP-Tirant lo Blanch.
- Duran, P. (1996), *L'analyse des politiques publiques en perspective, de la crise du politique à sa reconstruction*. *Revue Française de Science Politiques*, 46 (1), 108-18.
- Elster, J. (1999), *Accountability in Athenian politics*. En A. Przeworski, *et al.* (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- European Social Survey, (2008), *The ESS 2006-Round3*. (Disponible en: <http://ess.nsd.uib.no>). London: Centre for Comparative Social Surveys.

- Fearon, J. D. (1999), Electoral Accountability and the control of politicians: Selecting good types versus sanctioning poor performance. En A. Przeworski, *et al.* (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeman, R.E. (1984), *Strategic management: a stakeholder approach*. Boston: Pitman Publishing.
- Gore, A. (1993), *The Gore report on reinventing government: creating a government that works better and cost less*. Three Rivers Press.
- Guerrero, E. (2005), *Reformas para revitalizar el Parlamento Español*. Documento de Trabajo 75. Madrid: Fundación Alternativas.
- Haque, M.S. (2000), Significance of accountability under de new approach to public governance. *International Review of Administrative Sciences*, 66, 599-617.
- Held, D. (2008), *Global challenges: accountability and effectiveness*. London: Policy Network, ProgressiveGovernance papers.
- Innerarity, D. (2005), El subcontrato social. *El País*, 13/7/2005.
- Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2008), *Governance matters VII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2007*. World Bank Policy Research Working Paper, 4654, WBI.
- Leca, J. (1996), Ce que l'analyse des politiques publiques pourrait apprendre sur le gouvernement démocratique. *Revue Française de Science Politiques*, 46 (1), 122-32.
- Lloyd, R., Oatham, J., y Hammer, M. (2007), *The 2007 Global Accountability Report*. London: One World Trust.
- Lonsdale, J. (1986), *Political accountability in Africa*. En Chabal, P. (ed.), *Political Domination in Africa. Reflections on the limits of power*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Longo, F. (2003), *La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos*. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manin, B. Przeworski, A. y Stokes, S. C., (1999), *Elections and Representation*. En A. Przeworski, *et al.*, (eds.), *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (2008), *La confrontación política*. Madrid: Santillana Editores.
- MAP-Ministerio de Administraciones Públicas (2005), *Código de buen gobierno de los miembros del gobierno y de los altos cargos de la administración general del estado*. Madrid: INAP.
- MAP-Ministerio de Administraciones Públicas (2008), *Conferencias sectoriales vigentes*. (Disponible en: www.map.es).
- Mayntz, R. (2000), Nuevos desafíos de la teoría de la Governance. *Instituciones y Desarrollo*, 7 (noviembre 2000), 35-51.

- MEH-Ministerio de Economía y Hacienda (2007), Proyecto de presupuestos generales del estado 2008. Libro Azul. Introducción y Estructuras Presupuestarias. Madrid: Centro de Publicaciones MEH.
- Mendoza, X. y Vernis, A. (2007), *L'estat relacional i la transformació de les Administracions públiques*.
- En F. Longo y Ysa, T (eds.), *Els Escenaris de la Gestió Pública del Segle XXI*. Barcelona, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- Menéndez, I. (2007), *Accountability and globalization: does economic Openness promote responsibility? A cross-national study of economic voting in Latin America*. Actas del VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración.
- Metcalf, L. (1998), *Accountability and effectiveness. Designing the rules of the accountability game*. Ponencia presentada en la Conferencia del The European Institute for Advanced Studies in Management, Venecia, septiembre 17-19.
- Montcrieffe, J.M. (1998), *Reconceptualizing political accountability*. *International Political Science Review*, 19(4), 387-406.
- Montcrieffe, J.M. (2001), *Accountability: idea, ideals, constraints*. *Democratization*, 8(3), 26-50.
- Monteduro, F. (2005), *Esperienza di Accountability nelle Regioni e negli enti locali*. En V. Magistris, de I Gioioso, G. (eds.), *Nuovi proili di accountability nelle P.A.*, Quaderni Fornez, 40. Roma: Fornez.
- Morin, E. (2004), *¿Es posible reformar la administración pública?* Conferencia Inaugural del IX Congreso Internacional del CLAD. Madrid.
- Moreno, L. (1997), *La federalización de España. Siglo XXI*, Madrid.
- Morlino, L. (2008), *Democracia, calidad y seguridad: presupuestos y problemas*. *Sistema*, 203-204, 21-34.
- Muller, P. (1996), *Cinq défis pour l'analyse des politiques publiques*. *Revue Française de Science Politiques*, 46(1), 96-102.
- O'Brien, M. (2008), *Conceptos tradicionales y nuevos conceptos de la rendición de cuentas*. XXII Conferencia del Consorcio Internacional de Gestión Financiera Gubernamental. Miami: World Bank.
- O'Donnell, G. (1997), *Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías*. *Nueva Sociedad*, 152, 143-67. Buenos Aires: Fundación Nueva Sociedad.
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992), *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. M.A.: Addison Wesley.
- Peters, B. G. (2003), *The Changing Nature of Public Administration: From Easy Answers to Hard Questions*. *Viešoji Politika ir Administravimas*, 5. Riga: Mycolas Romeris University.
- Peters, B. G. (2008), *The two futures of governing. Decentering and recentering processes in governing*. Viena: Institute for Advanced Studies.
- Peters, B.G y Pierre, J. (2005), *¿Gobernanza sin gobierno? Replanteándose la administración pública*. En Cerrillo, A. (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Madrid: INAP.

- Prats, J. (2004), Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo. En Sáinz Moreno, F. (Dir.), Estudios para la reforma de la Administración Pública. Madrid: INAP.
- Przeworski, A. (2007), Calidad democrática es evitar que el dinero controle la política. Entrevista en el suplemento del Diario Clarín, 9/12/07, Buenos Aires.
- PUMA (2001), Strategy for OECD statement on governance. Paris: OECD.
- Rhodes, R. A. W. (1997), Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability. Public policy and management. Bristol: Open University Press.
- Richardson, R. (2003), Political Accountability and Public Sector Performance Management: Exploring the Linkages and Lessons. Conferencia inaugural del VIII Congreso Internacional del CLAD, Panamá.
- Rosanvallon, P. (2007), La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Rossel, C. (2006), Sociedad Civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y participación. En A. Martínez (ed.), Representación y Calidad de la Democracia en España. Madrid: Tecnos.
- Sáinz Moreno, F. (Dir.) (2004), Estudios para la reforma de la Administración Pública. Madrid: INAP.
- Serra, A. (2006), Responsabilització en la gestió pública: del procediment a la gestió per Resultats. Ponencia presentada en el II Congreso Catalán de Gestión Pública. Barcelona, 5 y 6 de julio de 2006.
- Subirats, J., y Gallego, R. (coords.), (2002), Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública. Madrid: CIS.
- The Economist, (2008), The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy 2008. (Disponible en: http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf).
- Torcal, M. (2008), El origen y la evolución del apoyo a la democracia en España. La construcción del apoyo incondicional en las nuevas democracias. Revista Española de Ciencia Política, 18, 29-65.
- Torcal, M., y Montero, J. R. (2000), La Desafección Política en España: Un Legado que Condiciona el Presente. Revista de Occidente 227, 15-30.
- Tortella, G. (2006), ¿Demasiada democracia? Diario El País, 20/11/2006.
- Tribunal de Cuentas (2008), Informe de fiscalización de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Ejercicio 2004. Informe, 785. Madrid: Tribunal de Cuentas.
- Urbano, M. (2006), La situación del control interno dentro de la Unión Europea: ¿Es necesaria una reforma del modelo español? Cuenta con IGAE, 15, 16-25.
- Vallès, J. M. (2006), Ciencia Política. Barcelona: Ariel.
- Vallès, J. M. (coord.) (2008), Actituds polítiques y comportament electoral a Catalunya: materials per a un debat social. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Dep. Relacions Institucionals.

- Verhey, L. y Claes, M. (2008), Political Accountability in a European Perspective. En Verhey, L., Broeksteeg, H y Van den Driessche, I. (eds.), Political Accountability in Europe: Which Way Forward? Groningen: Europa Law Publishing.
- Villoria, M. (2004), Democracia y territorio en España. Rasgos y retos del gobierno multinivel español. Circunstancia, 4. Madrid: Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Villoria, M. (2007), Las nuevas medidas al servicio de la transparencia, la participación y el control en el gobierno local en la Ley de Suelo, en Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales, 152-153, 493-513. Madrid: Ministerio de Fomento.
- Whitman, J. (2002), Global Governance as the Friendly Face of Unaccountable Power. Security Dialogue, 33 (1), 45-57.
- Ysa, T., Padrós, X., y Sanz-Carranza, A. (2007), La gestió interorganitzativa i els partenariats publicopri-vats. En Longo, F y Ysa, T (eds.), Els escenaris de la gestió pública del segle XXI. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya.

Documentos de trabajo publicados

- 1/2003. **Servicios de atención a la infancia en España: estimación de la oferta actual y de las necesidades ante el horizonte 2010.** María José González López.
- 2/2003. **La formación profesional en España. Principales problemas y alternativas de progreso.** Francisco de Asís de Blas Aritio y Antonio Rueda Serón.
- 3/2003. **La Responsabilidad Social Corporativa y políticas públicas.** Alberto Lafuente Félez, Víctor Viñuales Edo, Ramón Pueyo Viñuales y Jesús Llaría Aparicio.
- 4/2003. **V Conferencia Ministerial de la OMC y los países en desarrollo.** Gonzalo Fanjul Suárez.
- 5/2003. **Nuevas orientaciones de política científica y tecnológica.** Alberto Lafuente Félez.
- 6/2003. **Repensando los servicios públicos en España.** Alberto Infante Campos.
- 7/2003. **La televisión pública en la era digital.** Alejandro Perales Albert.
- 8/2003. **El Consejo Audiovisual en España.** Ángel García Castillejo.
- 9/2003. **Una propuesta alternativa para la Coordinación del Sistema Nacional de Salud español.** Javier Rey del Castillo.
- 10/2003. **Regulación para la competencia en el sector eléctrico español.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 11/2003. **El fracaso escolar en España.** Álvaro Marchesi Ullastres.
- 12/2003. **Estructura del sistema de Seguridad Social. Convergencia entre regímenes.** José Luis Tortuero Plaza y José Antonio Panizo Robles.
- 13/2003. **The Spanish Child Gap: Rationales, Diagnoses, and Proposals for Public Intervention.** Fabrizio Bernardi.
- 13*/2003. **El déficit de natalidad en España: análisis y propuestas para la intervención pública.** Fabrizio Bernardi.
- 14/2003. **Nuevas fórmulas de gestión en las organizaciones sanitarias.** José Jesús Martín Martín.
- 15/2003. **Una propuesta de servicios comunitarios de atención a personas mayores.** Sebastián Sarasa Urdiola.
- 16/2003. **El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma.** Olga Fuentes Soriano.
- 17/2003. **Propuestas para una regulación del trabajo autónomo.** Jesús Cruz Villalón.
- 18/2003. **El Consejo General del Poder Judicial. Evaluación y propuestas.** Luis López Guerra.
- 19/2003. **Una propuesta de reforma de las prestaciones por desempleo.** Juan López Gandía.
- 20/2003. **La Transparencia Presupuestaria. Problemas y Soluciones.** Maurici Lucena Betriu.
- 21/2003. **Análisis y evaluación del gasto social en España.** Jorge Calero Martínez y Mercè Costa Cuberta.
- 22/2003. **La pérdida de talentos científicos en España.** Vicente E. Larraga Rodríguez de Vera.
- 23/2003. **La industria española y el Protocolo de Kioto.** Antonio J. Fernández Segura.
- 24/2003. **La modernización de los Presupuestos Generales del Estado.** Enrique Martínez Robles, Federico Montero Hita y Juan José Puerta Pascual.
- 25/2003. **Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad.** Carme Miralles-Guasch y Àngel Cebollada i Frontera.
- 26/2003. **La salud laboral en España: propuestas para avanzar.** Fernando G. Benavides.
- 27/2003. **El papel del científico en la sociedad moderna.** Pere Puigdomènech Rosell.
- 28/2003. **Tribunal Constitucional y Poder Judicial.** Pablo Pérez Tremps.
- 29/2003. **La Audiencia Nacional: una visión crítica.** José María Asencio Mellado.
- 30/2003. **El control político de las misiones militares en el exterior.** Javier García Fernández.
- 31/2003. **La sanidad en el nuevo modelo de financiación autonómica.** Jesús Ruiz-Huerta Carbonell y Octavio Granado Martínez.

- 32/2003. **De una escuela de mínimos a una de óptimos: la exigencia de esfuerzo igual en la Enseñanza Básica.** Julio Carabaña Morales.
- 33/2003. **La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta.** Pau Baizán Muñoz.
- 34/2003. **Políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en España: una valoración con EspaSim.** Magda Mercader Prats.
- 35/2003. **El sector del automóvil en la España de 2010.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 36/2003. **Publicidad e infancia.** Purificación Llaquet, M^a Adela Moyano, María Guerrero, Cecilia de la Cueva, Ignacio de Diego.
- 37/2003. **Mujer y trabajo.** Carmen Sáez Lara.
- 38/2003. **La inmigración extracomunitaria en la agricultura española.** Emma Martín Díaz.
- 39/2003. **Telecomunicaciones I: Situación del Sector y Propuestas para un modelo estable.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 40/2003. **Telecomunicaciones II: Análisis económico del sector.** José Roberto Ramírez Garrido y Álvaro Escribano Sáez.
- 41/2003. **Telecomunicaciones III: Regulación e Impulso desde las Administraciones Públicas.** José Roberto Ramírez Garrido y Juan Vega Esquerrá.
- 42/2004. **La Renta Básica. Para una reforma del sistema fiscal y de protección social.** Luis Sanzo González y Rafael Pinilla Pallejà.
- 43/2004. **Nuevas formas de gestión. Las fundaciones sanitarias en Galicia.** Marciano Sánchez Bayle y Manuel Martín García.
- 44/2004. **Protección social de la dependencia en España.** Gregorio Rodríguez Cabrero.
- 45/2004. **Inmigración y políticas de integración social.** Miguel Pajares Alonso.
- 46/2004. **TV educativo-cultural en España. Bases para un cambio de modelo.** José Manuel Pérez Tornero.
- 47/2004. **Presente y futuro del sistema público de pensiones: Análisis y propuestas.** José Antonio Griñán Martínez.
- 48/2004. **Contratación temporal y costes de despido en España: lecciones para el futuro desde la perspectiva del pasado.** Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 49/2004. **Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables.** Emilio Menéndez Pérez.
- 50/2004. **Propuestas de racionalización y financiación del gasto público en medicamentos.** Jaume Puig-Junoy y Josep Llop Talaverón.
- 51/2004. **Los derechos en la globalización y el derecho a la ciudad.** Jordi Borja.
- 52/2004. **Una propuesta para un comité de Bioética de España.** Marco-Antonio Broggi Trias.
- 53/2004. **Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español.** César Alonso-Borrego, Alfonso Arellano, Juan J. Dolado y Juan F. Jimeno.
- 54/2004. **Sistema de defensa de la competencia.** Luis Berenguer Fuster.
- 55/2004. **Regulación y competencia en el sector del gas natural en España. Balance y propuestas de reforma.** Luis Atienza Serna y Javier de Quinto Romero.
- 56/2004. **Propuesta de reforma del sistema de control de concentraciones de empresas.** José M^a Jiménez Laiglesia.
- 57/2004. **Análisis y alternativas para el sector farmacéutico español a partir de la experiencia de los EE UU.** Rosa Rodríguez-Monguió y Enrique C. Seoane Vázquez.
- 58/2004. **El recurso de amparo constitucional: una propuesta de reforma.** Germán Fernández Farreres.
- 59/2004. **Políticas de apoyo a la innovación empresarial.** Xavier Torres.
- 60/2004. **La televisión local entre el limbo regulatorio y la esperanza digital.** Emili Prado.
- 61/2004. **La universidad española: soltando amarras.** Andreu Mas-Colell.
- 62/2005. **Los mecanismos de cohesión territorial en España: un análisis y algunas propuestas.** Ángel de la Fuente.
- 63/2005. **El libro y la industria editorial.** Gloria Gómez-Escalonilla.
- 64/2005. **El gobierno de los grupos de sociedades.** José Miguel Embid Irujo, Vicente Salas Fumás.
- 65(I)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. I.** José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.

- 65(II)/2005. **La gestión de la demanda de electricidad Vol. II (Anexos)**. José Ignacio Pérez Arriaga, Luis Jesús Sánchez de Tembleque, Mercedes Pardo.
- 66/2005. **Responsabilidad patrimonial por daño ambiental: propuestas de reforma legal**. Ángel Manuel Moreno Molina.
- 67/2005. **La regeneración de barrios desfavorecidos**. María Bruquetas Callejo, Fco. Javier Moreno Fuentes, Andrés Walliser Martínez.
- 68/2005. **El aborto en la legislación española: una reforma necesaria**. Patricia Laurenzo Copello.
- 69/2005. **El problema de los incendios forestales en España**. Fernando Estirado Gómez, Pedro Molina Vicente.
- 70/2005. **Estatuto de laicidad y Acuerdos con la Santa Sede: dos cuestiones a debate**. José M.^a Contreras Mazarío, Óscar Celador Angón.
- 71/2005. **Posibilidades de regulación de la eutanasia solicitada**. Carmen Tomás-Valiente Lanuza.
- 72/2005. **Tiempo de trabajo y flexibilidad laboral**. Gregorio Tudela Cambronero, Yolanda Valdeolivas García.
- 73/2005. **Capital social y gobierno democrático**. Francisco Herreros Vázquez.
- 74/2005. **Situación actual y perspectivas de desarrollo del mundo rural en España**. Carlos Tió Saralegui.
- 75/2005. **Reformas para revitalizar el Parlamento español**. Enrique Guerrero Salom.
- 76/2005. **Rivalidad y competencia en los mercados de energía en España**. Miguel A. Lasheras.
- 77/2005. **Los partidos políticos como instrumentos de democracia**. Henar Criado Olmos.
- 78/2005. **Hacia una deslocalización textil responsable**. Isabel Kreisler.
- 79/2005. **Conciliar las responsabilidades familiares y laborales: políticas y prácticas sociales**. Juan Antonio Fernández Cordón y Constanza Tobío Soler.
- 80/2005. **La inmigración en España: características y efectos sobre la situación laboral de los trabajadores nativos**. Raquel Carrasco y Carolina Ortega.
- 81/2005. **Productividad y nuevas formas de organización del trabajo en la sociedad de la información**. Rocío Sánchez Mangas.
- 82/2006. **La propiedad intelectual en el entorno digital**. Celeste Gay Fuentes.
- 83/2006. **Desigualdad tras la educación obligatoria: nuevas evidencias**. Jorge Calero.
- 84/2006. **I+D+i: selección de experiencias con (relativo) éxito**. José Antonio Bueno Oliveros.
- 85/2006. **La incapacidad laboral en su contexto médico: problemas clínicos y de gestión**. Juan Gervas, Ángel Ruiz Téllez y Mercedes Pérez Fernández.
- 86/2006. **La universalización de la atención sanitaria. Sistema Nacional de Salud y Seguridad Social**. Francisco Sevilla.
- 87/2006. **El sistema de servicios sociales español y las necesidades derivadas de la atención a la dependencia**. Pilar Rodríguez Rodríguez.
- 88/2006. **La desalinización de agua de mar mediante el empleo de energías renovables**. Carlos de la Cruz.
- 89/2006. **Bases constitucionales de una posible política sanitaria en el Estado autonómico**. Juan José Solozábal Echavarría.
- 90/2006. **Desigualdades territoriales en el Sistema Nacional de Salud (SNS) de España**. Beatriz González López-Valcárcel y Patricia Barber Pérez.
- 91/2006. **Agencia de Evaluación: innovación social basada en la evidencia**. Rafael Pinilla Pallejà.
- 92/2006. **La Situación de la industria cinematográfica española**. José María Álvarez Monzoncillo y Javier López Villanueva.
- 93/2006. **Intervención médica y buena muerte**. Marc-Antoni Broggi Trias, Clara Llubíà Maristany y Jordi Trelis Navarro.
- 94/2006. **Las prestaciones sociales y la renta familiar**. María Teresa Quílez Félez y José Luis Achurra Aparicio.
- 95/2006. **Plan integral de apoyo a la música y a la industria discográfica**. Juan C. Calvi.
- 96/2006. **Justicia de las víctimas y reconciliación en el País Vasco**. Manuel Reyes Mate.
- 97/2006. **Cuánto saben los ciudadanos de política**. Marta Fraile.
- 98/2006. **Profesión médica en la encrucijada: hacia un nuevo modelo de gobierno corporativo y de contrato social**. Albert J. Jovell y María D. Navarro.

- 99/2006. **El papel de la financiación público-privada de los servicios sanitarios.** A. Prieto Orzanco, A. Arbelo López de Letona y E. Mengual García.
- 100/2006. **La financiación sanitaria autonómica: un problema sin resolver.** Pedro Rey Biel y Javier Rey del Castillo.
- 101/2006. **Responsabilidad social empresarial en España.** Anuario 2006.
- 102/2006. **Problemas emergentes en salud laboral: retos y oportunidades.** Fernando G. Benavides y Jordi Delclòs Clanchet.
- 103/2006. **Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas.** Javier Barcelona Llop.
- 104/2006. **Infraestructuras: más iniciativa privada y mejor sector público.** Ginés de Rus Mendoza.
- 105/2007. **El teatro en España: decadencia y criterios para su renovación.** Joaquín Vida Arredondo.
- 106/2007. **Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles.** José Antonio Bueno Oliveros.
- 107/2007. **Movilidad del factor trabajo en la Unión Europea y coordinación de los sistemas de pensiones.** Jesús Ferreiro Aparicio y Felipe Serrano Pérez.
- 108/2007. **La reforma de la casación penal.** Jacobo López Barja de Quiroga.
- 109/2007. **El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.** Fernando Tricas Lamana.
- 110/2007. **Sistemas alternativos a la resolución de conflictos (ADR): la mediación en las jurisprudencias civil y penal.** José-Pascual Ortuño Muñoz y Javier Hernández García.
- 111/2007. **El sector de la salud y la atención a la dependencia.** Antonio Jiménez Lara.
- 112/2007. **Las revistas culturales y su futuro digital.** M.^a Trinidad García Leiva.
- 113/2007. **Mercado de vivienda en alquiler en España: más vivienda social y más mercado profesional.** Alejandro Inurrieta Beruete.
- 114/2007. **La gestión de la demanda de energía en los sectores de la edificación y del transporte.** José Ignacio Pérez Arriaga, Xavier García Casals, María Mendiluce Villanueva, Pedro Miras Salamanca y Luis Jesús Sánchez de Tembleque.
- 115/2007. **Aseguramiento de los riesgos profesionales y responsabilidad empresarial.** Manuel Correa Carrasco.
- 116/2007. **La inversión del minoritario: el capital silencioso.** Juan Manuel Barreiro, José Ramón Martínez, Ángeles Pellón y José Luis de la Peña.
- 117/2007. **¿Se puede dinamizar el sector servicios? Un análisis del sector y posibles vías de reforma.** Carlos Maravall Rodríguez.
- 118/2007. **Políticas de creación de empresas y su evaluación.** Roberto Velasco Barroetabeña y María Saiz Santos.
- 119/2007. **La reforma del acceso a la carrera judicial en España: algunas propuestas.** Alejandro Saiz Arnaiz.
- 120/2007. **Renta y privación en España desde una perspectiva dinámica.** Rosa Martínez López.
- 121/2007. **La inversión pública en España: algunas líneas estratégicas.** Rafael Myro Sánchez.
- 122/2007. **La prensa ante el reto en línea. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital.** Xosé López y Xosé Pereira.
- 123/2007. **Genéricos: medidas para el aumento de su prescripción y uso en el Sistema Nacional de Salud.** Antonio Iñesta García.
- 124/2007. **Laicidad, manifestaciones religiosas e instituciones públicas.** José M.^a Contreras Mazarío y Óscar Celador Angón.
- 125/2007. **Las cajas de ahorros: retos de futuro.** Ángel Berges Lobera y Alfonso García Mora.
- 126/2007. **El Informe PISA y los retos de la educación en España.** Olga Salido Cortés.
- 127/2007. **Propuesta de organización corporativa de la profesión médica.** Juan F. Hernández Yáñez.
- 128/2008. **Urbanismo, arquitectura y tecnología en la ciudad digital.** José Carlos Arnal Losilla.
- 129/2008. **La televisión digital terrestre en España. Por un sistema televisivo de futuro acorde con una democracia de calidad.** Enrique Bustamante Ramírez.
- 130/2008. **La distribución y dispensación de medicamentos en España.** Ricard Meneu.
- 131/2008. **Nuevos mecanismos de fraude fiscal. Algunas propuestas para un modelo de investigación.** Juan Manuel Vera Priego.
- 132/2008. **Radio digital en España: incertidumbres tecnológicas y amenazas al pluralismo.** Rosa Franquet Calvet.

- 133/2008. **Dinámica emprendedora en España.** M.^a Jesús Alonso Nuez, Carmen Galve Górriz, Vicente Salas Fumás y J. Javier Sánchez Asín.
- 134(I)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. I.** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 134(II)/2008. **Negociación colectiva, adaptabilidad empresarial y protección de los derechos de los trabajadores vol. II (Anexos).** Joaquín García Murcia y María Antonia Castro Argüelles.
- 135/2008. **El sindicalismo en España.** Andrew J. Richards.
- 136/2008. **La Genómica de plantas: una oportunidad para España.** Pere Arús y Pere Puigdomènech.
- 137/2008. **Planes y fondos de pensiones: propuestas de reforma.** José Luis Monereo Pérez y Juan Antonio Fernández Bernat.
- 138/2008. **Modelos de desarrollo de centros hospitalarios: tendencias y propuestas.** Óscar Moracho del Río.
- 139/2008. **La frontera de la innovación: la hora de la empresa industrial española.** Emilio Huertas Arribas y Carmen García Olaverri.
- 140/2008. **Propuestas para mejorar la calidad de vida en las ciudades.** María Cifuentes, Rafael Córdoba, Gloria Gómez (coord.), Carlos Hernández Pezzi, Marcos Montes, Raquel Rodríguez, Álvaro Sevilla.
- 141/2008. **La evolución de la productividad en España y el capital humano.** Rafael Doménech.
- 142/2008. **Los sindicatos en España frente a los retos de la globalización y del cambio tecnológico.** Holm-Detlev Köhler.
- 143/2009. **La creación del Sistema Nacional de Dependencia: origen, desarrollo e implicaciones económicas y sociales.** Elisa Díaz, Sara Ladra y Néboa Zozaya.
- 144/2009. **Biotechnología para una química verde, respetuosa con el medio ambiente.** José Luis García López.

