
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Master en Gobierno y Administración Pública



TRABAJO FINAL DE MASTER

Fortalecimiento de la democracia representativa. Estudio y análisis a la arquitectura y funcionamiento del sistema de rendición de cuentas en España y Chile.

Autor: Pablo Eduardo Luis Platero Chang

Tutora: Profesora Dra. María Bustelo Ruesta

Madrid, febrero 2022

Tabla de contenido

Siglas y acrónimos	5
Lista de cuadros, gráficos y tablas	6
Resumen Ejecutivo	7
Capítulo I. Introducción y marco metodológico	8
Introducción.....	8
Relevancia y justificación del objeto de estudio	10
Definición temporal y espacial del objeto de estudio.....	14
Pregunta de investigación, objetivo general y específicos	16
Metodología de investigación.....	17
Capítulo II. Marco teórico.....	21
Participación ciudadana como fomento de la rendición de cuentas y profundización democrática.....	22
El valor de la transparencia de (y en) los asuntos públicos como pilar de la rendición de cuentas.....	24
La Rendición de Cuentas como mecanismo y procedimiento para reforzar la responsabilidad política y la legitimidad social en la democracia.....	28
La Rendición de cuentas como elemento para la evaluación de política pública..	45
Capítulo III: Análisis al contexto de descrédito y desconfianza en el sistema político	50
El descrédito de la política y la desafección ciudadana	50
a. El descontento social y la crítica transversal al sistema político. Los casos del 15-M en España y el 18-O en Chile.	53
b. La responsabilidad institucional como factor de debilitamiento de la democracia representativa.....	58

Capítulo IV: Estudio y análisis de la responsabilidad política mediante el ejercicio de la rendición de cuentas.....	65
Observación a la arquitectura y configuración del sistema de pesos y contrapesos en España y en Chile.	66
Análisis al ejercicio e iniciativa de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales. La experiencia de España y de Chile.	77
Capítulo V: Conclusión y aportes finales.....	92
Principales resultados del estudio comparado	93
Aportes y propuestas	101
Referencias Bibliográficas	103
ANEXOS	111
ANEXO 1. Lista de entrevistados	111
<i>Anexo 1.1.</i> Cuestionario entrevista a representante partido político chileno, Gonzalo Prieto Navarrete.	112
<i>Anexo 1.2.</i> Cuestionario entrevista a jefe de asesores senadores del partido socialista de Chile, Nicolás Facuse Vásquez.	113
<i>Anexo 1.3.</i> Cuestionario entrevista a consejero regional del partido socialista de Chile, Rubén Berrios Camilo.....	116
<i>Anexo 1.4.</i> Cuestionario entrevista a Diputado de Más Madrid, Alberto Oliver Gómez de la Vega.	118
<i>Anexo 1.5.</i> Cuestionario entrevista a secretaria ejecutiva CEA, Claudia Sepúlveda Trejo.	120
<i>Anexo 1.6.</i> Cuestionario entrevista a funcionaria Unidad de Rendición de Cuentas del Gobierno de España, Alma Porta Lledó.....	121
<i>Anexo 1.7.</i> Cuestionario a integrante del GAM, Cristina Monge Lasierra.....	123
<i>Anexo 1.8.</i> Cuestionario a integrante del GAM, Dolors Canals Ametller.	125

<i>Anexo 1.9. Cuestionario a integrante del GAM, Manuel Villoria Mendieta.....</i>	<i>127</i>
ANEXO 2. Gráficos sobre la confianza y satisfacción con la democracia y sus instituciones.....	129
ANEXO 3. Principales impactos del 15-M en el sistema político español	134
ANEXO 4. Matriz FODA sobre el ejercicio de rendición de cuentas <i>Cumpliendo</i> que lleva a cabo el gobierno de España	135
ANEXO 5. Principales técnicas de participación ciudadana.....	137
ANEXO 6. Micro site del ejercicio de rendición de cuentas <i>Cumpliendo</i>	138

Siglas y acrónimos

AEVAL: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CE: Constitución Española

CEA: Centro de Estudios de la Administración de Contraloría General

CGR: Contraloría General de la República de Chile

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

CP: Constitución Política de Chile

DCI: División de Coordinación Interministerial

GAM: Grupo de Análisis Metodológico

ONG: Organización No Gubernamental

PP: Partido Popular

PPD: Partido Por la Democracia

PS: Partido Socialista de Chile

PSOE: Partido Socialista Obrero Español

RDC: Rendición de Cuentas

SEGPRES: Ministerio secretaria general de la Presidencia

TCU: Tribunal de Cuentas de España

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

UPGC: Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento

Lista de cuadros, gráficos y tablas

Cuadro 1 Rendición de cuentas y sus múltiples facetas	30
Cuadro 2 Dimensiones de la rendición de cuentas	34
Cuadro 3 Estructura lógica de la rendición de cuentas	35
Cuadro 4 Categorización de la rendición de cuentas	39
Cuadro 5 Elementos para la rendición de cuentas efectiva	44
Gráfico 1 Confianza en el sistema de gobierno/oposición.....	53
Gráfico 2 Confianza institucional media en el mundo (1981-2014)	129
Gráfico 3 Confianza institucional comparada en América Latina (1996 - 2018)..	130
Gráfico 4 Satisfacción con la democracia	131
Gráfico 5 Interés en la política.....	132
Gráfico 6 Confianza en la política.....	133
Gráfico 7 Disposición a marchar para defender derechos democráticos	134
Tabla 1 Impactos del 15-M agrupados en siete categorías.....	135
Tabla 2 Matriz FODA del ejercicio de rendición de cuentas Cumpliendo.....	136
Tabla 3 Principales técnicas de participación.....	137
Figura 1 Micro site del ejercicio de rendición de cuentas	138

Resumen Ejecutivo

El presente Trabajo Final de Máster busca comprender cómo la institucionalización y mejora de los mecanismos de rendición de cuentas contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático, en los gobiernos de España y de Chile.

Esta investigación parte con un análisis al contexto jurídico, político y social de ambos países, lo que permitirá contextualizar la relevancia del objeto de estudio. Asimismo, se examina la arquitectura y configuración de los mecanismos de rendición de cuentas existentes profundizando en los ejercicios de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales, para finalmente, poder razonar sobre la influencia de estos mecanismos en el fortalecimiento de la democracia.

El análisis efectuado permite entender, desde una óptica teórica, la importancia que poseen los mecanismos de rendición de cuentas dentro del andamiaje democrático de los países y como su desarrollo contribuye a mejorar la calidad del sistema político. Desde una óptica práctica, la investigación permite conocer la arquitectura y funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, así como, observar tanto las fortalezas como las carencias institucionales existentes.

A su vez, el estudio busca realzar la importancia de la responsabilidad política que tienen los gobiernos y los representantes frente a la ciudadanía, para lo cual, los valores y principios de participación, transparencia y rendición de cuentas, son claves de cara a una nueva forma de entender la democracia.

Por último, cabe señalar que el objeto de estudio forma parte de lo que la academia denomina la cultura de evaluación y rendición de cuentas que deben ir adquiriendo los países que aspiren a evolucionar en su solidez y consolidación democrática.

Palabras claves: rendición de cuentas, responsabilidad política, transparencia, democracia.

Capítulo I. Introducción y marco metodológico

«Un Estado que no fortalece sus nuevas instituciones las que sin duda favorecen el fortalecimiento de nuestra democracia, es un Estado que le tiene miedo a la ciudadanía, al balance de poder y a la fiscalización ciudadana» (Mlynarz Puig, 2010)

Introducción

Los Gobiernos de las democracias representativas occidentales se encuentran inmersos en un proceso de grandes cuestionamientos en su funcionamiento y vinculación con la sociedad civil, lo que ha levantado demandas, en el ámbito político, para que los y las representantes —tanto electos como designados o nombrados— actúen de forma más transparentes, sean íntegros y responsables de sus acciones y decisiones. Al respecto, la evidencia revela¹ que la pérdida de credibilidad y legitimidad por parte de la sociedad hacia los representantes, afecta directamente a la calidad de la democrática.

Esta situación está provocando que la desconexión entre los gobiernos y la ciudadanía, a la luz de los últimos acontecimientos de revueltas sociales en países de latino américa, se acreciente. En simple, lo que está siendo cuestionado es la democracia y la calidad de esta.

En el caso de España y Chile, esta desconexión se ha debido, entre otros factores, a que los esfuerzos de los diferentes gobiernos que han dirigido estos países en los últimos 30 años, se enfocaron en consolidar la democracia luego de un largo periodo de dictadura, lo cual llevo a reforzar la acción de gobernabilidad debido a la experiencia histórica que muestra extensos periodos de inestabilidad política (Villoria Mendieta, 2021), sin embargo, transcurrido el tiempo, «los partidos políticos tradicionales han perdido prestigio y consentimiento ciudadano, llegando incluso a estar en “vías de extinción” (en el caso de Chile); y donde las actuales élites políticas obtienen bajos niveles de aprobación» (Alvarado Espina, 2018, pág. 13).

¹ A mayor abundamiento, los principales índices que miden la calidad de la democracia en el mundo, entre ellos IDEA (2019) y The Economist (2020), han determinado que la democracia, como sistema político, se encuentra en una situación de grave crisis de legitimidad.

Dado lo anterior, como una forma de salir de la grave crisis de representatividad y legitimidad que viven muchos de los países hispanoamericanos durante la segunda década del siglo XXI, y en particular Chile², resulta esencial que el sistema político adopte nuevas formas y mecanismos que permitan fortalecer la democracia representativa, integrando a la sociedad civil (participación) en la toma de decisiones, se abran las puertas a una mejor disponibilidad de información (transparencia) y se entreguen informes o resultados de las acciones empleadas, aportando las razones que llevaron a tomar tal o cual decisión y asumiendo la responsabilidad de ellas (rendición de cuentas), para de esa forma, configurar una cultura de evaluación integral al quehacer público.

Este Trabajo de Fin de Master analizará, a modo comparativo entre la experiencia española y chilena, la arquitectura y funcionamiento de los distintos instrumentos y herramientas que permiten estructurar un sistema de rendición de cuentas desde tres perspectivas: 1) rendición de cuentas por el uso del poder, 2) rendición de cuentas financiero-contable, 3) rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales, considerando para esto, a los actores institucionales que intervienen, sus características y particularidades.

En el primer capítulo se describe la relevancia del tema, la temporalidad del estudio y la metodología utilizada. En el segundo capítulo se analizará el marco teórico en el que se enmarca la investigación. En el tercer capítulo se efectuará un análisis a los efectos políticos y sociales en que se encuentran inmersos ambos países. En el cuarto capítulo se abordará el análisis a la arquitectura y funcionamiento del sistema de rendición de cuentas, a fin de encontrar las similitudes, diferencias, fortalezas y debilidades de cada uno. Finalmente, en el quinto capítulo se efectuará un análisis conclusivo del tema en estudio con aportes y propuestas.

² En el mes de octubre de 2019, se inicia una revuelta social que comienza el día 18 en la capital del país, Santiago de Chile, y que luego, con el pasar de las horas y días, se extiende a la totalidad del territorio, lo que se denominó *Estallido social* bajo el lema "chile despertó". A modo de una comprensión académica y crítica sobre el suceso se sugiere revisar a Dammert y Sazo (2021).

Relevancia y justificación del objeto de estudio

Desde mediados del siglo XX, la democratización de las sociedades se ha convertido en una característica unificada a nivel global, lo que Huntington llamó, en su inicio, la tercera ola de democratización, transformando a esta forma de gobierno en el principal sistema político-social para la conformación de una sociedad basada en criterios de pluralismo, igualdad, equidad, tolerancia y libertad social.

Lo anterior, no ha estado exento de problemas, puesto que, el sistema democrático vigente en la mayoría de los países occidentales se encuentra en crisis de legitimidad. Esta situación ha sido estudiada y analizada amplia y profusamente por la academia y la ciencia política (Ramírez Nárdiz, 2014), por cuanto, se parte de la base que existe una crisis de legitimidad democrática. En este sentido, «el estado de ingobernabilidad de nuestra sociedad y la profunda deslegitimación del sistema político» (Giraldo Jiménez, 1993, pág. 7) ha dado pie para que se ponga en duda no sólo la práctica política, sino que también, la teoría de la representación, base filosófica de la democracia representativa.

Al respecto, Giraldo Jiménez (1993) explica que la teoría de la representación, que corresponde al gobierno de unos que representan a todos, es la opción contraria a la teoría de la democracia directa, que responde al gobierno ejercido directamente por todos, pero que, en las circunstancias actuales donde las sociedades son más complejas, extensas, diversas y donde, a su vez, coexisten movimientos sociales y políticos nuevos, se hace necesario encontrar un balance entre ambas teorías que permitan un equilibrio y otorguen gobernabilidad a los países. Teniendo en consideración lo señalado, la democracia representativa es el sistema político de más amplia aplicación, ya que, «es una forma eficiente para resolver los conflictos y abordar los desafíos en materia legislativa» (Eyzaguirre, 2020).

De esta forma, la teoría de la representación política cumple el rol de vinculación entre las distintas fuerzas que participan de un Estado: la institucionalidad política como eje estructurante, la sociedad civil con sus demandas y necesidades, y el gobierno en su función ejecutora de la institucionalidad política (Giraldo Jiménez, 1993).

Esta relación tripartita, es la que se encuentra en tensión debido al desgaste que ha sufrido la democracia representativa, ya fuese por la degeneración en la que cayó el parlamentarismo del siglo XVIII y principios del XIX, o por la hegemonía que han adquirido los partidos políticos a partir del siglo XIX (Giraldo Jiménez, 1993), lo cual ha llevado a que el sistema democrático se encuentre en una crisis permanente. En particular, no puede obviarse que «los partidos políticos son el fundamento del sistema democrático representativo [cuyo objeto es] articular los distintos intereses de la ciudadanía (...) para representarlos en el poder legislativo» (Eyzaguirre, 2020). Sin embargo, dado que estas instituciones se han convertido en actores tanto o más poderosos que los propios gobiernos, la práctica ha conllevado a que estos pierdan su rol de canalizador de los intereses ciudadanos y se apoderen del Estado, rompiendo la relación que afirmaba Bobbio, entre el pueblo y la élite política, llegando incluso a mezclarse el Estado con el gobierno y los partidos políticos (Giraldo Jiménez, 1993).

Al respecto Mora Molina (2013) señala «Para muchos, todavía poseen vigencia los rasgos compilados por Schumpeter: consentimiento de los gobernados, gobierno basado en la regla de la mayoría, elecciones libres y limpias, y competencia multipartidista. Para otros, habría que añadir el respeto por los derechos humanos, los derechos de las minorías, el debido proceso y la igualdad real ante la ley. Pero se podrían invocar otros tantos: por ejemplo, ¿por qué reducir la participación a la competencia electoral?, ¿por qué no democratizar los partidos políticos limitando el poder de los aparatos?, ¿por qué no buscar fórmulas de representación locales e intermedias, instaurando una democracia de cercanía?, ¿por qué no potenciar las nuevas tecnologías para planear múltiples modos de e-participación? ¿por qué resignarse frente a una visión tan minimalista que concibe la política y, por ende, la democracia como un instrumento defensivo frente al pueblo, el verdadero soberano? Con otras palabras, ¿por qué despolitizar la democracia?» (Mora Molina, 2013, pág. 24).

Sobre este punto, Ramírez Nárdiz (2014) señala que la crisis de la representación debe entenderse como un fenómeno multicausal donde los efectos se observan en

la pérdida de la calidad del sistema democrático y, principalmente, en el vínculo entre la ciudadanía y los representantes políticos. Entre los fenómenos responsables del empeoramiento democrático, este autor menciona: el rol de los partidos políticos, la desvinculación entre el poder político y la ciudadanía, el ejercicio corrompido de las instituciones públicas, la pérdida del papel central del parlamento, la concentración excesiva del poder del gobierno, la judicialización del sistema democrático, entre otros. De esta forma, la crisis de la representación alcanzará ribetes en donde los partidos y representantes políticos perderán su legitimidad para dirigir los asuntos públicos.

No obstante, Giraldo Jiménez (1993) plantea que, si bien la crisis del sistema representativo —y la teoría que lo sustenta— se encuentra en cuestionamiento, la práctica no se pone en duda, sino que, explica el autor, se hace necesario «establecer controles más expeditos para evitar la degeneración de la representación (...) en el sentido de una mayor voluntad y capacidad de participación de los ciudadanos en la vida pública [por tanto] no se apela a concepciones tan radicales como el de la democracia directa real, sino que se habla, o de democracia participativa o de controles a la representación» (Giraldo Jiménez, 1993, pág. 10).

Por lo anterior, Mora Molina (2013) señala que ya no es suficiente medir y evaluar un sistema político como democrático sólo considerando los mecanismos clásicos como son los procesos de elección, sino que, además, «se habrá de demostrar fehacientemente un control cada vez mayor sobre las instituciones y los responsables públicos gracias a efectivos mecanismos sancionadores de rendición de cuentas (*accountability*) horizontales y verticales, garantizándose así los pilares del Estado de derecho» (Mora Molina, 2013, págs. 84-85).

Sobre este último punto, la idea de establecer controles no es nueva, sino que tiene sus orígenes en la democracia ateniense quienes, en su lógica de hacer del poder un ejercicio visible y participativo, favorecieron la instauración de controles para fortalecer la distribución del poder político, de manera de salvaguardar el sistema y

como mecanismo de defensa de la participación, en igualdad de condiciones, en política (Ríos Ramírez & Fuentes Vélez, 2018).

De la antigua Grecia viene, entonces, la idea de rendir cuentas o dar cuenta de la actividad pública, el cual «se caracteriza por ser: 1) un acto público de carácter discursivo entre las dos partes comprometidas; 2) un acto presente que exponía el resultado de una acción concerniente a los asuntos políticos; 3) un acto que tenía lugar ante un grupo de circunstancias que se reconocían como pares» (Ríos Ramírez & Fuentes Vélez, 2018). Por tanto, la concepción que se encontraba detrás de la idea de control al poder político, era la de emparejar la relación entre los gobernantes y los ciudadanos.

No obstante, ¿Cuál es la relevancia en mejorar los mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas para fortalecer la democracia? Al respecto, Isunza Vera (2010) plantea la existencia de cuatro argumentos que favorecerían la existencia de mecanismos recíprocos y permanentes de vinculación entre la ciudadanía y el Estado, que potencie la calidad democrática: «1. La eficacia de las políticas públicas se beneficia con la participación de los ciudadanos como directos concernidos y buenos conocedores de la realidad cotidiana que aquéllas moldean; 2. Gracias a la transparencia de "lo público" se generan buenas prácticas y mecanismos disuasorios contra la corrupción y otras formas de negación del estado de derecho; 3. El control de los servidores públicos por parte de la ciudadanía es una consecuencia legítima del sistema democrático, ya que las elecciones son apenas un episodio de la relación permanente entre poderdantes-apoderados, quienes, en estricto sentido, son mandantes-mandatarios; y (...) 4. La institucionalización de mecanismos de participación ciudadana, sean éstos consultivos o decisorios, complementan el sistema representativo que sufre de un crónico déficit de legitimidad» (Isunza Vera, 2010, pág. 267).

La relevancia, por tanto, que adquieren los mecanismos de control mediante la rendición de cuentas, apuntan justamente a lograr contrarrestar los bajos índices de calidad de la democracia representativa, ya que, estos ejercicios permiten evaluar «la transparencia en el funcionamiento del sistema político [y, en este sentido] la

rendición de cuentas actualiza la relación de poder que existe entre el agente y el delegado que ha sido dotado de autoridad temporal para la toma de decisiones» (Ríos Ramírez & Fuentes Vélez, 2018). De esta forma, es posible identificar tres conceptos que el sentido común relaciona y vincula con aquellos mecanismos que permitirían fortalecer la democracia, siendo estos: **participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas/accountability**³.

«Bajo el modelo de rendición de cuentas los representantes no reciben un cheque en blanco que los autoriza a actuar en una forma totalmente discrecional hasta la próxima elección. El mandato representativo se encuentra ahora bajo la supervisión de una combinación de mecanismos formales e informales orientados a lograr que los representantes actúen responsablemente y teniendo en cuenta los intereses de los representados» (Peruzzotti, 2010, pág. 248).

De esta forma, la rendición de cuentas resulta clave para mostrar con hechos objetivos la gestión que se realiza en el gobierno, para lo cual, resulta fundamental estructurar un sistema que facilite a la ciudadanía el control sobre el actuar del gobierno, desde tres perspectivas: rendición de cuentas por el uso del poder, rendición de cuentas financiero-contable y rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales. De esta forma, estaremos apostando por un buen ejercicio para fortalecer la legitimidad en la democracia representativa, y así, crear responsabilidad política (Vallespín Oña, 2010).

Definición temporal y espacial del objeto de estudio

El estudio que se presenta en este Trabajo Final de Master, busca conocer y comprender la arquitectura y funcionamiento de los mecanismos que posee el sistema democrático para hacer control al gobierno.

³ En este trabajo se considerará la traducción en castellano más ampliamente aceptada para la noción de accountability, el cual es rendición de cuentas.

Para efectuar el estudio, se realizará un análisis de la situación tanto en el *Reino de España*, cuyo sistema de gobierno es una monarquía parlamentaria y en la *República de Chile*, cuyo sistema de gobierno es una república presidencial.

En relación a la temporalidad del estudio, este comprenderá la década 2010 – 2021, no obstante, por un tema práctico la investigación focalizará su análisis en dos momentos puntuales.

Para el caso de España se focalizará el estudio en el inicio de la legislatura XIV, periodo en el cual el gobierno de España se compromete con la implementación y ejecución de un ejercicio de rendición de cuentas de compromisos gubernamentales inédito en la región, ya que, incorpora elementos que otros ejercicios no han considerado como es el caso del apoyo externo de agentes sociales fuertemente acreditados en materias de evaluación, ética y control público.

Para el caso de Chile, se efectuará un análisis al ejercicio de cumplimiento de compromisos gubernamentales durante el periodo presidencial 2010-2014, el cual fue el primer intento de este tipo en ser desarrollado por un gobierno en Chile, cuyas características e intencionalidad merecen ser analizadas y, de esta forma, verificar si ese instrumento permitió transparentar los avances y cumplimiento de las metas presidenciales, respetando los parámetros y estándares de un ejercicio de rendición de cuentas.

La selección de estos casos de estudio se debe al interés del autor por efectuar un análisis a la situación existente en estos dos países, debido a que comparten una serie de características comunes, entre ellas, haber incorporado la doctrina económica-política neoliberal, comparten un pasado político con largas dictaduras. Así mismo, poseen una joven democracia bien evaluada y, en ambos casos, se observa el surgimiento de movimientos sociales que han influido en los cambios políticos y sociales actuales, dando inicio a un nuevo ciclo político (Alvarado Espina, 2018).

Por último, se exponen algunos motivos personales. El autor es oriundo de Chile y, España el lugar donde reside durante el desarrollo de este Trabajo de Fin de Master. Razón por la cual, existe un vínculo y conocimiento estrecho de la realidad en la

que se insertan estas democracias, sumado a un compromiso afectivo que trasciende lo meramente académico. Asimismo, el interés por analizar los sistemas de rendición de cuentas, nacen de la estrecha vinculación del tema y objeto de estudio, con la asignatura de evaluación aplicada que se imparte en el Master de Gobierno y Administración Pública, mediante el cual se pudo conocer sobre el ejercicio de rendición de cuentas que está llevando el gobierno de España. A lo anterior, se suma la propia participación de la Profesora María Bustelo (tutora de este trabajo) en el grupo de expertos que apoya el ejercicio mencionado, lo cual, permitió y abrió la posibilidad de acceder a una rica fuente de información de carácter primaria, que se tradujo en visitas y contactos con los principales actores en sus propios lugares de trabajo. Esto, proporcionó al autor enriquecer su experiencia en España, así como, lograr enlazar la teoría aprendida en el Master con la práctica.

Pregunta de investigación, objetivo general y específicos

Para el desarrollo de este Trabajo de Fin de Master, el estudio se realizará a partir de la formulación de una pregunta que guiará la investigación, para lo cual, se propone un objetivo general y tres objetivos específicos, que permitirán enunciar una respuesta a la pregunta planteada, así como, para obtener posibles propuestas para mejorar la situación base.

Pregunta de investigación

¿Cómo la institucionalización y mejora de los mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a fortalecer la calidad de la democracia?

Objetivo general

Comprender de qué forma los mecanismos de rendición de cuentas que poseen los gobiernos de España y Chile, contribuyen al fortalecimiento del sistema democrático, mediante el control a la acción del gobierno.

Objetivos específicos

- Analizar el contexto jurídico, político y social para entender la importancia y finalidad de la rendición de cuentas.

- Examinar la arquitectura y configuración de los mecanismos de rendición de cuentas existentes.
- Razonar sobre la influencia de los mecanismos de rendición de cuentas en el fortalecimiento de la democracia.

Metodología de investigación

Todo proceso de investigación requiere de métodos y técnicas específicas para la recolección de datos e interpretación de los hechos observados. De esta manera, para hallar una respuesta clara a las dudas e interrogantes que se generan, Abad et al. (2009) en su artículo —Reflexiones sobre introducción a la investigación— señalan que para la búsqueda de la verdad, que permita clarificar las dudas e ideas iniciales, se requiere «realizar investigaciones científicas, de forma sistemática, organizada, reflexiva, que permita pasar de lo que conocemos de forma vulgar o a través de la experiencia a un conocimiento científico y verdadero» (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009, pág. 6).

Por investigación se entenderá «como el proceso de llegar a soluciones fiables para los problemas planteados a través de la obtención, análisis e interpretación planificadas y sistemáticas de los datos» (Mouly, 1978, como se cita en Munarriz, 1992, pág. 102). Complementando lo anterior, «desde el punto de vista de su etimología la palabra investigar procede del latín *in* (en) y *vestigare* (hallar, inquirir, indagar). Podríamos decir que es ir en pos de la huella, de *vestigium*, que a su vez significa planta o suela del pie. Por tanto, siempre que investigamos vamos en busca de una pista» (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009, pág. 5).

La definición señalada abarca la generalidad de lo que se entiende por investigación, e incluye las diferentes realidades de estudio y las diferentes formas de abordaje, que se organizan en investigación cuantitativa y cualitativa. La diferencia entre ambas se encuentra en el proceso que se utiliza para obtener respuestas y soluciones a las ideas y dudas planteadas (Munarriz, 1992).

Al respecto, Munarriz (1992) explica que la diferencia entre ambos tipos de investigación radica «en los supuestos de que parten los investigadores a la hora

de realizar una investigación cualitativa o cuantitativa. [Así] la forma de percibir la complejidad del mundo real para su estudio, unida a la naturaleza de los problemas a estudiar es lo que nos llevará a realizar un tipo de investigación u otro» (Munarriz, 1992, pág. 102). Sobre este punto, Erikson (1989) indica que «los paradigmas no compiten entre sí en la investigación [sino que] ambos parten de supuestos diferentes y se ajustan más a determinados problemas de estudio» (Munarriz, 1992, pág. 102).

De esta manera, ante la necesidad de comprender el problema que se va a analizar, el cual responde a un fenómeno político-social, se requiere una interrelación del investigador con el objeto de estudio para lograr captar las acciones que se han venido desarrollando, y esto lleva a considerar que este trabajo de investigación se analice desde la perspectiva cualitativa y cuya unidad de observación será el estudio comparado de casos.

Considerando lo mencionado, y siguiendo la clasificación que presenta Abad et al. (2009), la investigación que se trabajará en este Trabajo Final de Master se clasifica en una investigación de tipo básica, de naturaleza cualitativa sobre un estudio comparado de caso, de tipo sincrónico y cuyo método de recolección de datos será documental y de campo.

Por **investigación básica** entenderemos a los «trabajos originales, experimentales o teóricos, que se emprenden para obtener nuevos conocimientos sobre la naturaleza de los fenómenos y los hechos observables, sin estar dirigida a una aplicación y utilización determinada» (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009, pág. 7).

En seguida, por **investigación cualitativa** entenderemos «aquella que persigue describir sucesos complejos en su medio natural, con información preferentemente cualitativa» (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009, pág. 10). A modo de una mayor clarificación, Fraenkel y Wallen, (como se cita en Abad et al., 2009) señalan cinco características básicas que permiten describir este tipo de estudios:

- a. El ambiente natural y el contexto que se da el asunto o problema es la fuente directa y primaria, y la labor del investigador constituye el instrumento clave en la investigación.
- b. La recolección de los datos es más verbal que cuantitativa.
- c. Los investigadores enfatizan tanto los procesos como los resultados.
- d. El análisis de los datos se da más de modo inductivo.
- e. Interesa mucho saber cómo los sujetos piensan en una investigación y qué significado poseen sus perspectivas en el asunto que se investiga. (pág. 10)

Asimismo, en esta investigación se propone el **método de estudio de caso**, puesto que este método permite «observar las características de una unidad (...) con el propósito de analizar profundamente distintos aspectos de un mismo fenómeno. [...] Se parte del supuesto de que en cualquier caso nos encontramos con múltiples realidades y que para analizarlas es necesario que el investigador realice una inmersión en el campo de estudio» (Munarriz, 1992, pág. 104).

Al respecto, es preciso mencionar las ventajas y limitaciones que presenta este tipo de método de estudio. Entre las ventajas de utilizar este tipo de método, Erickson plantea que la principal ventaja consiste en que el investigador al profundizar en la dinámica de una entidad social única, este lograría descubrir hechos o procesos que, al utilizar otro método podría pasar por alto. Además, el hecho de no limitar la investigación a un cuerpo teórico definido por una serie de variables, contribuye a analizar cada suceso desde los datos observados y registrados de lo que ocurre en el contexto, así como a recopilar otro tipo de dato que permitan una mejor reflexión ante los hechos analizados (Munarriz, 1992).

Respecto a las limitaciones que presenta el método de estudio de caso, se puede señalar que este método no permite efectuar generalización de los resultados, ya que sólo responde a una mínima parte, por lo que, la investigación cualitativa espera desarrollar hipótesis de trabajo referidas a un contexto. Por esta razón, Elliott utilizó el término *validez ecológica* para definir la generalización en los estudios cualitativos, de forma que de la lectura de la investigación, el lector pueda reconocer aspectos similares en su propia situación y, mediante esa acción, le permita

confeccionar nuevas estrategias en relación a su propia práctica, por tanto, como indica Elliott, la validación externa del estudio dependerá del usuario o lector y no del investigador (Munarriz, 1992).

Siguiendo con la clasificación, esta investigación se realizará de forma **sincrónica** al momento en estudio, entendiendo por esta, a «aquellas [investigaciones] que estudian fenómenos que se dan en un corto período» (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009, pág. 10).

En relación a los métodos y técnicas de recolección de datos, esta investigación utilizará el **método documental y de campo**. El método documental consiste en la utilización de fuentes de carácter documental de cualquier especie y, específicamente, se recurrirá al estudio bibliográfico (consulta de libros físicos y electrónicos), hemerográfica (artículos o ensayos de revistas y periódicos) y archivística (cartas, oficios, circulares, expedientes, etc.). En cuanto al método de campo, consiste en la información obtenida de observaciones, entrevistas, cuestionarios y encuestas (Abad Toribio, García Martín, & Magro Andrade, 2009).

La recolección de información se realizará utilizando la técnica de análisis de contenido (Andréu Abela, 2002), aplicado sobre los documentos oficiales que se encuentren publicados en las respectivas sedes electrónicas y páginas de transparencia de las instituciones públicas —españolas y chilenas— del nivel central de gobierno que tuvieren competencia sobre la materia en estudio. También se recurrirá al análisis de artículos de prensa que hagan mención al tema de investigación, así como a bibliografía especializada.

Por último, para la realización de esta investigación se recurrirá al uso de la técnica de entrevistas del tipo semiestructurada con actores gubernamentales y expertos y expertas de la sociedad civil que tengan experticia en la materia de estudio. La selección de los y las entrevistadas, en el caso de Chile, se realizará mediante los vínculos personales que tiene el autor con actores que participan de la vida política activa, como son presidentes de partidos y representantes políticos de nivel regional, asesores parlamentarios a nivel nacional, así como, altos funcionarios del organismo superior de control, lo que permitirá obtener una visión empírica de la

situación actual de la democracia en Chile y los posibles pasos futuros. Para el caso de España, las entrevistas se realizarán a algunos integrantes del grupo de expertos y expertas que serán seleccionadas y contactadas con apoyo de la tutora, así como también, con las funcionarias que trabajan en la propia unidad de rendición de cuentas. Por su parte, el autor realizará entrevistas a algunos actores políticos del medio, en específico, de la Comunidad de Madrid, quienes serán contactados gracias a los vínculos personales con algunos grupos parlamentarios. Lo anterior, con el fin de obtener la visión empírica y cualitativa de todos ellos sobre los tópicos que se tratan en esta investigación.

Capítulo II. Marco teórico

«La estrecha relación existente entre la rendición de cuentas y la instauración y consolidación de un sistema democrático ha sido constantemente reafirmada en la literatura, llegándose incluso a afirmar que la democracia no es sino la subespecie de un concepto más amplio: la rendición de cuentas del Estado ante la sociedad» (Medina Guerrero, 2006).

Considerando la relevancia que posee el tema en estudio para las democracias representativas y, tomando en cuenta la escasa práctica que existe sobre la rendición de cuentas por desempeño, principalmente en los países hispanoamericanos, es necesario efectuar una exploración a la literatura especializada, lo que contribuirá a facilitar el entendimiento e importancia que posee la rendición de cuentas como mecanismo para fortalecer la democracia. Por lo anterior, a continuación, se presenta el marco teórico orientativo y desagregado de las variables —dimensiones— en vinculación, mediante el análisis de las diferentes acepciones, usos e interacciones que poseen los conceptos de participación y transparencia con el proceso de rendición de cuentas o *accountability*, por tratarse del eje principal en estudio, así como también, se pretende analizar como estas dimensiones se insertan dentro de la configuración de una cultura de evaluación de política pública.

Participación ciudadana como fomento de la rendición de cuentas y profundización democrática

Buscando una forma de argumentar a favor de una mejor calidad democrática que rompa con «la representación convencional (...) basado en el principio de “un ciudadano un voto” y en un régimen de partidos» (Isunza Vera, 2010, pág. 268), la rendición de cuentas, como mecanismo de control a las instancias gubernamentales, surge como una vía o mecanismo que podría contrarrestar la crítica situación de la democracia representativa, en donde, «el control social directo de las instancias estatales prácticamente se reduce al momento electoral» (Medina Guerrero, 2006, pág. 9).

No obstante, cabe señalar que la concepción que se tiene sobre los mecanismos de rendición de cuentas presenta una complejidad en sí misma, dado que este concepto posee un carácter multidimensional, en donde han prevalecido, tradicionalmente, aquellos instrumentos de control del tipo horizontal, vale decir, «los desempeñados o dirigidos desde el propio Estado: control parlamentario, control procedimental vía órganos administrativos de fiscalización (tribunales de cuentas, por ejemplo) o a través del poder judicial» (Medina Guerrero, 2006, pág. 9).

Por otra parte, a pesar de que lo señalado prevalece en la mayoría de los Estados con democracias consolidadas, últimamente se observa la tendencia a complementar los mecanismos horizontales de rendición de cuentas con otras instancias extra estatales, denominado rendición de cuentas vertical, que busca garantizar la presencia directa de la ciudadanía en las acciones de control sobre los organismos gubernamentales, lo que se ha llamado democracia participativa. Mediante la participación social, se busca incorporar un nuevo factor que permita reforzar la democracia y ayudar a aumentar la legitimidad en el sistema, dado que se aumentarían los controles a la gestión pública (Medina Guerrero, 2006).

Al respecto, Isunza Vera (2010) menciona que la participación —que puede ser denominada de diferentes formas— se funda principalmente en la forma en cómo se vincula la ciudadanía con el quehacer del Estado, de múltiples formas e

intensidades, complementa que esta forma de participación se puede dar ya sea como colectivos organizados, lo que se conoce como sociedad civil organizada, o a través de los partidos políticos, con el fin de exigir cuentas a los/las representantes y funcionarios, para demandar algún bien o servicio, o para elegir a los/las representantes (Isunza Vera, 2010).

Empero, «¿cuál es el fundamento para la participación de los civiles una vez que han elegido a sus representantes? O ¿a partir de qué deberían participar si ya han hecho esa elección?» (Isunza Vera, 2010, pág. 268). Al respecto, Walzer, como se cita en Isunza Vera (2010), plantea la duda respecto a «¿Quién debe ejercer el poder en una sociedad compleja?», y argumenta que, de acuerdo con Platón, la respuesta tiene dos posibles opciones, aquellos que tengan el conocimiento para ejercer el poder, con lo cual se legitima el poder estatal en los representantes y agentes públicos o, aquellos que reciben los efectos e impactos. Aquí se plantea el dilema entre los que gobiernan según sus convicciones políticas y los que señalan que es la ciudadanía quien debiera fijar el rumbo de la acción de gobierno, sin embargo, para que esto último fuese posible, se debe definir antes el ¿Cómo?, para que la decisión colectiva sea legítima.

Considerando lo señalado por Walzer, en cuanto a establecer «el cómo» legitimar las decisiones que adopten los/las representantes electos y no electos, Isunza Vera (2010) plantea la posibilidad de existencia de distintos tipos de participación ciudadana⁴, adicionales a la tradicional forma de las elecciones periódicas que permitan validar el ¿Cómo?, señalando que, «el derecho al voto, el derecho a elegir representantes, es un poder menor que se complementa con los derechos de reunión, de asociación y de petición, los cuales dan la posibilidad de ejercer un poder mayor (Walzer, 1993: 318-319)» (Isunza Vera, 2010, pág. 269).

Ahora bien, resulta oportuno señalar que el concepto de participación puede ser entendido en dos categorías: Por una parte, se encuentra la visión pragmática del concepto, que se refiere al uso de esta práctica como un medio para obtener un fin concreto que es legitimar la acción pública, y por otra, se encuentra la visión política

⁴ A mayor abundamiento, véase anexo 5.

que entiende que la participación es el fin en sí mismo de modo que se permita el acceso de los excluidos a la institucionalidad pública (Medina Guerrero, 2006). En otras palabras, «en una democracia el poder político se distribuye por medio del voto, pero también a través de la discusión, de la deliberación de los concernidos» (Isunza Vera, 2010, pág. 269).

La visión política de la participación puede ser entendida como una nueva forma de comprender la relación entre la sociedad civil y el Estado, vínculo que se enmarca en el discurso de la rendición de cuentas, que forma parte de un nuevo estadio de análisis y discusión en los procesos democratizadores del espacio público y la vinculación entre gobernantes y gobernados (Isunza Vera, 2010).

No obstante, para que este nuevo mecanismo de vinculación permita profundizar la calidad democrática, resulta inevitable poseer «actores sociales informados y con mecanismos claros para acceder a la información pública, lo que se conoce como transparencia» (Isunza Vera, 2010, pág. 274).

[El valor de la transparencia de \(y en\) los asuntos públicos como pilar de la rendición de cuentas](#)

En enero del 2009, Barack Obama — ex presidente de los Estados Unidos — señaló que la transparencia impulsa tanto los ejercicios de rendición de cuentas como también, contribuye a mejorar la comunicación y entendimiento del quehacer público por parte de los ciudadanos. Las palabras emitidas por el ex presidente encierra, en simple, el valor que posee la transparencia para el quehacer de los ciudadanos en su relación con el Estado. Sobre esto, Wanna (2018) explicita que la transparencia es un atributo fundamental para el sistema de rendición de cuentas y el control público, ya que, la transparencia consiste en la difusión de información que poseen los gobiernos, sobre el cual se toman decisiones que luego impactan en la comunidad.

Empero, la situación ideal que planteó Obama y que Wanna (2018) eleva a un atributo fundamental para la rendición de cuentas, choca con el análisis empírico que realiza Medina Guerrero (2006) al señalar que la situación en la mayoría de los países en desarrollo es de un escaso o bajo acceso a la información pública por

parte de la ciudadanía, lo cual repercute en que la responsabilidad de la administración y el correspondiente control sobre la función pública no se logre en su totalidad o simplemente, no exista.

A pesar de la existencia de la problemática señalada, resulta necesario enfatizar que la cuestión de la transparencia es un tema clásico en la esfera del derecho público, unido a la historia del constitucionalismo e integrante de los principios que guían a la democracia, ya que forma parte de los presupuestos de la rendición de cuentas, lo que consiste en la exigencia que los gobernantes respondan por sus acciones y decisiones (García Morales, 2017). A su vez, para reafirmar lo mencionado, Wanna (2018) señala que «la buena gobernanza florece no sólo cuando los ciudadanos tienen derechos de acceso a la información, los procedimientos y la documentación, sino también cuando una cultura de apertura y rendición de cuentas impregna las relaciones entre los gobiernos y los ciudadanos» (pág. 11), por tanto, la transparencia es un valor y una acción que las democracias representativas modernas no pueden dejar de ejecutar e implementar, como una de las maneras de fortalecer los cimientos del sistema democrático.

Ahora bien, considerando que la transparencia ha ido ganado mayor aceptación y ha pasado a formar parte del léxico cotidiano en la relación entre la ciudadanía y el Estado, ¿Qué se entiende por transparencia? Al respecto, en una revisión efectuada por García Morales (2017) sobre una definición que aclare el concepto, la autora indica que, de los distintos cuerpos legales autonómicos existentes en España, la ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de Cataluña (ley 19/2014, de 29 de diciembre), entrega una de las definiciones más completas, al señalar que la transparencia es «la acción proactiva de la Administración de dar a conocer la información relativa a sus ámbitos de actuación y sus obligaciones, con carácter permanente y actualizado, de la forma que resulte más comprensible para las personas y mediante los instrumentos de difusión que les permitan un amplio y fácil acceso a los datos y faciliten su participación en los asuntos públicos» (García Morales, 2017, pág. 72).

Por su parte, Toledano et al. (2008) entrega otra acepción al concepto al señalar que la transparencia (o políticas de transparencia) es «el conjunto de procedimientos, dentro de una estrategia definida, que permiten la apertura y disponibilidad de información y que, por ende, contribuyen a la rendición de cuentas en un sistema político o agencia» (pág. 22).

Así, considerando la diversidad de acepciones (algunas más laxas y otras más restrictivas) existentes sobre el concepto de transparencia, resulta posible determinar e identificar al menos cinco elementos transversales: 1) existencia de procedimientos para divulgar algo de interés público; 2) existencia de sujetos obligados, principalmente, agentes públicos; 3) el objeto a divulgar que se encuentra en manos de los sujetos obligados; 4) los medios para entregar y divulgar la información; 5) la facilidad de acceso, utilidad y pertinencia de lo que se hace público. (García Morales, 2017).

Ahora bien, al igual como ocurre con la participación, la transparencia en los asuntos públicos posee dos visiones: en una primera vía encontramos a la denominada transparencia pasiva, en la cual es la ciudadanía la que posee la capacidad y el derecho para acceder a la información; y la segunda, denominada transparencia activa, concerniente a la obligación legal y/o deseo de la autoridad pública (electa o no) para entregar y publicar toda la información de la que dispone, por medio de los canales autorizados y reconocidos como tal por la comunidad (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008).

Considerando la valiosa aportación que la transparencia entrega al fortalecimiento del sistema democrático y, además de ser pilar de la rendición de cuentas, la transparencia posee una ambivalencia en cuanto a las posibles consecuencias en su implementación por parte de los gobiernos y los/las representantes. Al respecto, Wanna (2018) identifica un lado positivo y otro negativo de la transparencia y que podrían servir de fundamentación para aquellos gobiernos o representantes que aún no ejercen acciones para una total y real implementación.

En el lado positivo encontramos que la transparencia es una **virtud**, ya que es un objetivo normativo, un ideal, algo que se anhela con la intención de informar de

mejor forma a la ciudadanía y los grupos organizados de esta, convirtiéndose en un elemento fundamental de la confianza y legitimidad entre el gobierno y la sociedad civil; es un **facilitador** eficaz y eficiente para el intercambio de opiniones y argumentos para mejorar la formulación de políticas, adoptar buenas prácticas y fomentar la igualdad de derechos; además potencia y mejora la **rendición de cuentas** ya que promueve el entendimiento y comprensión sobre las decisiones adoptadas, permite el escrutinio público y favorece una evaluación/supervisión plural y transversal; finalmente, es un impulsor de **la confianza y la seguridad**, ya que permite crear los lazos de intercambio entre las instituciones y la sociedad, de forma que estas (las instituciones públicas) obtengan legitimidad en su actuación, y a su vez, permitir que sea la ciudadanía — organizada o no — la que evalúe si se han cumplido los compromisos o promesas de forma justa y legítima (Wanna, 2018).

En la otra parte, en el lado negativo de la transparencia, en su estadio ideal de implementación, Wanna (2018) señala que esta puede establecer riesgos y desafíos a los gobiernos en situaciones de negociación con otros para asegurar acuerdos o tratados, o en determinados escenarios donde se deben adoptar medidas impopulares como la restricción de servicios; podría limitar la posibilidad de recurrir a consejos de expertos externos a los gobiernos cuando dichas acciones pueden ser liberadas al escrutinio o, en la lógica de la divulgación algunas agencias públicas limitarían su actuación dado que los informes o estudios generados podrían causar revuelo político; la difusión y publicación de información podría servir para animar ciertos comportamientos que los gobiernos no desean; por último, la transparencia en los asuntos públicos puede provocar que la actuación del gobierno sea menos flexible ante situaciones cambiantes, ya que la información pública crea expectativas en la comunidad y en el caso de que el gobierno desee modificar los objetivos, la transparencia pueda ralentizar u obstaculizar dicha adaptación, provocando consecuencias no deseadas, por tanto, «la transparencia es un ideal aspiracional, pero no siempre libre de riesgos o consecuencias no deseadas» (Wanna, 2018, pág. 14).

A pesar de los aspectos negativos que podría aparejar la transparencia en los asuntos públicos y su implementación efectiva en el quehacer cotidiano, la no

implementación de un sistema de transparencia es más grave que los aspectos negativos enunciados, dado que, la no existencia o carencia de transparencia en los asuntos públicos, despoja a los ciudadanos de herramientas para efectuar control sobre los recursos y tomar conocimiento de las decisiones que les afectarán, limitando su capacidad de actuación ante los representantes, situación que es motivo del descredito y deslegitimación del sistema democrático. Pero, fundamentalmente, la falta de transparencia repercute en la labor que debe ejercer el poder legislativo, quien tienen la función de controlar las actuaciones del gobierno, principalmente, en los regímenes parlamentarios que se fundan en la confianza para gobernar (García Morales, 2017).

En este sentido, García Morales (2017) argumenta que el binomio transparencia y rendición de cuentas ha adquirido cada vez mayor relevancia en el marco de la gobernanza pública, principalmente porque, la rendición de cuentas requiere para su pleno ejercicio e implementación obtener y recopilar información que se encuentra en posesión de los agentes públicos y esto, a su vez, se encuentra ligado a los resultados y a los procesos de evaluación que se ejecutan sobre las políticas y programas públicos, más aún en los tiempos actuales donde el acceso a la información por vías electrónicas aumenta la posibilidad que sea la propia ciudadanía la que exija la rendición de cuentas, rompiendo de esa forma la tradicional vía de rendición de cuentas entre el gobierno y el parlamento (García Morales, 2017).

[La Rendición de Cuentas como mecanismo y procedimiento para reforzar la responsabilidad política y la legitimidad social en la democracia](#)

Hasta hace un tiempo a esta parte, el paradigma tradicional de la administración pública se fundaba en los postulados establecidos por Wilson, Taylor y Weber, en el cual se argumenta a favor de la separación entre la administración y la política, implementación de métodos (procedimientos) de trabajo y la formación de una burocracia profesional. Con todo, lo esencial es mejorar la eficiencia de la institución, de forma que el gobierno pudiera dirigir mediante la adopción de decisiones políticas y, por otro lado, la administración se dedicara a implementar

esas decisiones de políticas. De esta manera, se podría crear un proceso de rendición de cuentas ordenado, lineal y jerarquizado, delegando en la cadena de mando y en el sistema político el control de las acciones gubernamentales, lo cual se conoce como responsabilidad democrática. Este concepto, desarrollado por Behn (2001a), es claro, simple y directo. El gobierno puede controlar a la administración, ya que, ésta adoptará las medidas para implementar las políticas encomendadas por el gobierno y, por tanto, la ciudadanía puede desligarse del quehacer de la administración, y sólo debe preocuparse por el ámbito de la política. En caso de desagrado con la actuación de la administración, la ciudadanía tiene la posibilidad de votar para cambiar a los representantes de gobierno debido a sus malas decisiones o actuaciones, lo que se conoce como responsabilidad política.

Sin embargo, Behn (2001b) plantea que la evolución de la teoría administrativa nos lleva a delinear nuevas ópticas, y propone algunas preguntas que podrán facilitar el análisis, «¿Qué entendemos por responsabilidad democrática? ¿Qué significa decir que, bajo el paradigma de la administración pública, tanto la política como la administración son responsables? ¿Responsable de qué? ¿Responsable ante quién? ¿Responsable cómo? ¿Cómo, exactamente, se hará responsable al gobierno? Empleamos la frase “responsabilizar al gobierno” como si su significado fuera obvio» (Behn, 2001b, pág. 62).

Al respecto, el concepto de responsabilidad democrática evolucionó en la medida que el gobierno se fue involucrando cada vez más en las actividades de las instituciones administrativas con lo cual, la responsabilidad y la rendición de cuentas se complejizo. «Como resultado, la cadena de rendición de cuentas jerárquica, desde los ciudadanos hasta los funcionarios electos, los funcionarios designados y la acción del gobierno, se hizo más larga y estiró la confianza del público en que podría garantizar la rendición de cuentas de aquellos que tomaron decisiones políticas importantes y tomaron medidas administrativas significativas [...] En el proceso, el gerente público se volvió menos responsable ante su superior nominal en la jerarquía, y más responsable ante los diversos actores» (Behn, 2001a, pág. 59).

A este nuevo escenario Kevin Kearns, lo denomina «un nuevo entorno de rendición de cuentas que es más dinámico y complejo que en cualquier otro momento de la historia», a lo que John Langford agrega, «el servidor público moderno se enfrenta a un aluvión de demandas de rendición de cuentas. (...) La consecuencia es la confusión sobre ante quién deben rendir cuentas los funcionarios públicos». (Behn, 2001a, pág. 59).

La complejidad en la que se encuentran los gobiernos y las administraciones, ha llevado a algunos autores a definir distintos tipos de responsabilidades. Al respecto, Barbara Romzek y Melvin Dubnick determinan cuatro tipos: 1) La **responsabilidad burocrática** originada por la propia estructura organizacional. 2) La **responsabilidad legal** consistente en las directrices que imponen las normas y cuerpos legales, actos judiciales o agencias reguladoras. 3) La **responsabilidad política** que nace de las partes interesadas (representantes electos) en los entornos de rendición de cuentas. 4) La **responsabilidad profesional** consistente en el juicio que se emiten entre pares o por medio de estándares deontológicos propios de cada profesión. (Behn, 2001a).

Cuadro 1 Rendición de cuentas y sus múltiples facetas

		Source of control over agency	
		Internal	External
Degree of control over agency	High	Bureaucratic accountability	Legal accountability
	Low	Professional accountability	Political accountability

Fuente: (Romzek & Dubnick, 1987)

La cuestión de la responsabilidad democrática mediante la rendición de cuentas ha adquirido tal ribete que Mark Moore y Margaret Gates, han mencionado que la rendición de cuentas es ya una demanda social, y que hoy por hoy, existe una

transversal necesidad en el espectro político por más rendición de cuentas (Behn, 2001c).

¿Qué queremos decir con Rendición de cuentas o *Accountability*?

Considerando lo señalado sobre la complejidad que conlleva hoy en día tanto el concepto como la aplicación de la rendición de cuentas, resulta pertinente clarificar ¿Qué es y qué entendemos por rendición de cuentas? o también llamado *accountability*, así como, ¿Cuántos tipos de rendición de cuentas son posible de reconocer en la estructura gubernamental?

Al respecto, Toledano et al. (2008) señala que el concepto *accountability* es un término anglófono que carece de un término equivalente en castellano. Agrega que, el término se traduce como «control», «fiscalización» o como «responsabilidad», aunque la traducción más próxima es la de «rendición de cuentas».

Sin embargo, este autor plantea una cuestión sobre la traducción literal del término, al mencionar que «existen algunos matices derivados de la traducción al español del término anglosajón y que separan los dos conceptos. Para empezar, *accountability* conlleva un sentido claro de obligación, mientras que la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión del que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad» (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008, pág. 16).

Por otra parte, Mora Molina (2013) señala que «estamos frente a un concepto incuestionable desde el punto de vista de la exigencia ético-jurídico democrática, si bien precisa de una profundización de mayor calado para calibrar con cierta dosis de exactitud su alcance, [agrega que el término de *accountability*] es tan polifacético y pluridimensional que se suele tomar como sinónimo de “responsabilidad”, “eficiencia”, “integridad”, “ejemplaridad”...; en suma, una enumeración que engloba cualidades que deberían asistir al desempeño del buen gobierno, pero que cada una stricto sensu no son en sí mismas *accountability*» (Mora Molina, 2013, pág. 133).

Ahora bien, a pesar de la dificultad práctica de lograr una traducción literal del concepto *accountability* que englobe todo lo que este término representa, resulta

posible determinar que la literatura ha establecido que la palabra en castellano más próxima es rendición de cuentas, ya que, al analizar el significado del concepto, tanto en castellano como en inglés, es viable indicar que ambos términos poseen una raíz etimológica similar pues, «el término “rendición de cuentas” se forma con “rendición”, originado en el latín *reddere*, el que “junto con algunos nombres, toma la significación del que se le añade”. Así, “rendir gracias” significa “agradecer” y “rendir obsequios” quiere decir “obsequiar” (RAEL, 1992: 1796). Por otro lado, “cuentas” tiene su raíz en el latín *computare*, palabra formada por com, “juntos, colectivamente” más putare “valuar, juzgar, calcular, verificar (una cuenta), limpiar” (Gómez de Silva, 1988: 185-186). Por lo tanto, “rendición de cuentas” es la acción de computar, es decir, de evaluar, juzgar o verificar colectivamente algo [y, por otra parte], cuando revisamos la versión del concepto inglés *accountability*, cuya raíz es account y a su vez count, descubrimos que comparte con el término español el origen latino *computare* (WEUD, 1996: 13, 420, 460-461)» (Isunza Vera, 2010, pág. 280).

De esta forma, Isunza Vera (2010) indica que es posible y justificado utilizar el concepto de rendición de cuentas como su traducción más aceptada en castellano para hablar de la compleja red que se han diseñado e implementado en las sociedades modernas para efectuar el control a los representantes políticos y agentes públicos.

Clarificado el origen y las similitudes del concepto en estudio, utilizaremos indistintamente la palabra rendición de cuentas o *accountability*⁵ para referirnos a lo

⁵ «La raíz etimológica del término podemos rastrearla en la Inglaterra del rey Guillermo I, poco después de la conquista normanda en 1066. La palabra “accountability” significaba literalmente “la custodia del libro” (bookkeeping). En el año 1085, Guillermo I estableció las bases terrenales del poder y autoridad real mediante el censo de todos los propietarios de su reino, a cuyos recursos podría acudir en caso de necesidad para el sostén de su estado, y a quienes exigía juramento de lealtad. Eran los súbditos quienes tenían que rendir cuentas al soberano de lo que poseían en lo que se denominó los Domesday Books. A partir del siglo XII, con la instauración de un estado centralizado burocráticamente, se generó un cuerpo específico de servidores encargados de auditar y recaudar con una periodicidad semestral. Ya en el siglo XX es cuando se observa una enorme transformación en el origen de vocablo: de “la custodia del libro” se pasa a la exigencia de rendición de cuentas por parte de los responsables públicos, producto del new public management del gobierno de Thatcher en Gran Bretaña y del Reinventing Government de la administración Clinton-Gore en Estados Unidos, al introducir en el sector público modos de gestión de la empresa privada, modelos que precisan de profundas y perennes auditorías públicas» (Mora Molina, 2013, pág. 135).

que Mora Molina (2013) define como «un proceso dinámico que afecta a quienes están obligados a rendir cuentas a terceros actores [y, agrega], se trata de un intercambio en el que se pone en juego el derecho a saber y la exigencia de explicar» (Mora Molina, 2013, pág. 134).

Siguiendo con lo señalado, es factible indicar que al utilizar el término de rendición de cuentas estaremos haciendo referencia a enumerar y justificar acciones, pero también, a una tercera línea, la sanción, la cual surge en el momento en que quien debe justificar su accionar por las decisiones adoptadas, no satisface o no convence a quienes le exigen información (Isunza Vera, 2010).

Así, la rendición de cuentas configura una balanza de derechos y obligaciones, donde por una parte el titular posee el derecho a exigir a la otra, el agente, el cumplimiento de ciertos compromisos y obligaciones (Mulgan, 2009). En otras palabras, Newell y Bellour, como se cita en Toledano et al. (2008), indican que «se entiende por rendición de cuentas “el conjunto de derechos y responsabilidades existentes entre los ciudadanos y las instituciones que afectan a su vida”» (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008, pág. 18).

En este mismo sentido, Peruzzotti (2010) nos dice que «la idea de rendición de cuentas o *accountability* refiere a la facultad de asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por su conducta, entendiendo por esto, tanto la obligación de informar y justificar sus decisiones de gobierno y la posibilidad de ser eventualmente sancionados por ellas» (Peruzzotti, 2010, pág. 249).

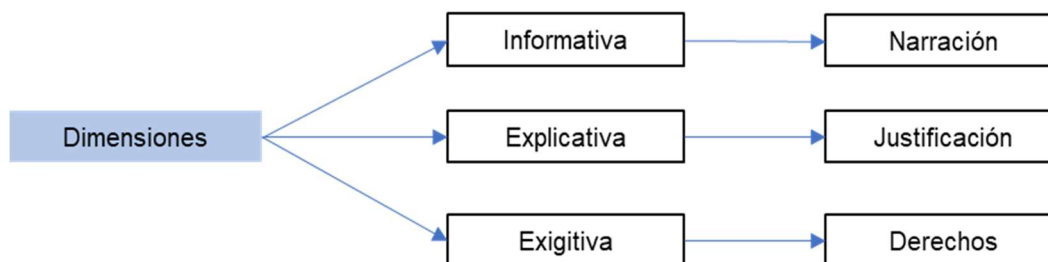
Ahora bien, de la literatura existente sobre la materia, varios autores coinciden en que la rendición de cuentas posee principios que permiten determinar su alcance y profundidad en su utilización. Así, autores como Isunza Vera (2010), Mora Molina (2013), y Toledano et al. (2008) comparten que la rendición de cuentas contiene los siguientes principios:

- a. «*Responsability* o incorporación de una serie de competencias y facultades para administrar y decidir;
- b. *Responsiveness* o asunción de consecuencias políticas en términos de expectativas, demandas y necesidades de los ciudadanos;

- c. *Enforcement* o legitimidad jurídica por parte de ciertas instituciones democráticas (y no solo el Poder Judicial) para imponer sanciones a responsables y cargos públicos;
- d. *Liability* o aplicación de sanciones en distintos órdenes jurídicos;
- e. *Answerability* o capacidad de contestación por parte de la ciudadanía desde organizaciones independientes de la sociedad civil, o bien de investigar y generar información a nivel individual o colectivo, demandando comparecencias en las que exigir testimonios y evidencias» (Mora Molina, 2013, págs. 136-137).

A modo de resumen de los principios presentado, Schedler señala la existencia de dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas: información, justificación y sanción. Considerando los cinco principios señalados y vinculando la triada de dimensiones mencionada, es posible conformar el ambiente en donde se mueve la rendición de cuentas: 1) si no existen formas de obtener información resulta difícil contestar (*answerability*) ni definir funciones y competencias (*responsability*); y 2) sin argumentos sobre las acciones y/o decisiones adoptadas, es imposible aplicar sanciones (*enforcement* y *liability*) (Mora Molina, 2013).

Cuadro 2 Dimensiones de la rendición de cuentas
Dimensiones conceptuales de la rendición de cuentas

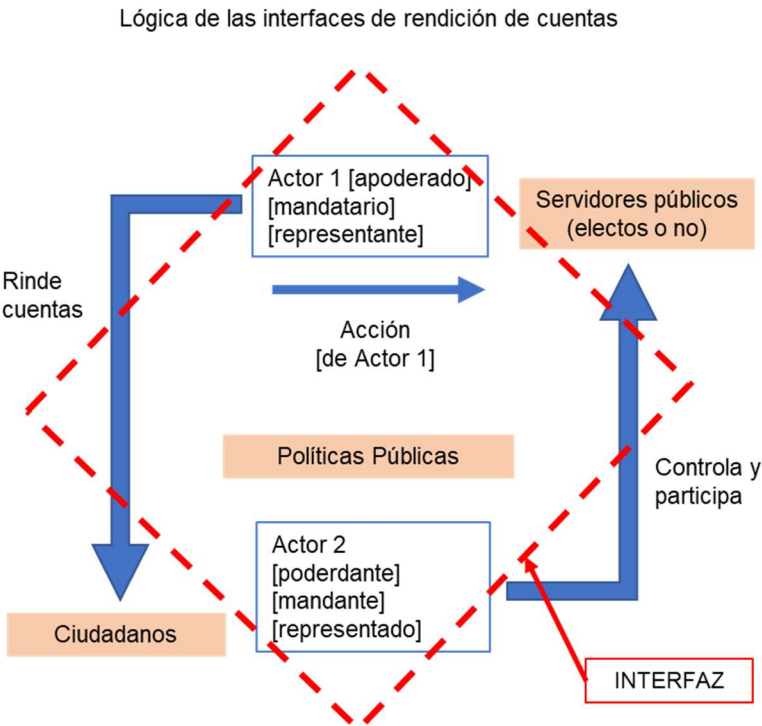


Fuente: elaboración propia a partir de Isunza Vera (2010).

Por tanto, la rendición de cuentas intenta indagar sobre las decisiones que los agentes públicos adoptan, de forma que informen o expliquen por qué de tal decisión, y sobre esa información, la rendición de cuentas también puede contener elementos de sanción o recompensa producto de los efectos de dicha decisión. De esta forma, la rendición de cuentas es un mecanismo de seguimiento y control, ya que, busca información y pide explicación por los resultados, de modo que,

mediante la rendición de cuentas, se estructura un nuevo mecanismo de contrapeso al poder discrecional de la autoridad (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008). Ahora bien, a modo de entender cómo opera el mecanismo de rendición de cuentas, Isunza Vera (2010), siguiendo a Elster, presenta una estructura lógica que consiste en dos actores, (1) y (2), además se considera la acción o participación del primer actor (1), que el autor establece como A1. En la lógica enunciada, el actor (1) rinde cuentas sobre la acción A1, ya que, el actor (2) así se lo ha exigido. Esta situación se produce porque el actor (2) posee el poder institucional o legal para juzgar y, sancionar o premiar, la actuación A1 del actor (1)⁶. De esta forma, se crea una interfaz o interrelación entre los representantes y la ciudadanía que, en un estadio ideal, permitiría mejorar la participación debido al acceso oportuno a la información sobre la implementación de las políticas.

Cuadro 3 Estructura lógica de la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia a partir de Isunza Vera (2010)

⁶ «El sujeto 1 serán los políticos electos o burócratas no electos —es decir, los servidores públicos—, mientras que el sujeto 2 son los ciudadanos, ya sea como individuos o como actores colectivos. Las que hemos llamado A1, o acciones del sujeto 1, son las políticas públicas en general» (Isunza Vera, 2010, pág. 281)

Si bien la estructura lógica presentada sobre la rendición de cuentas resulta clara y comprensible, Mora Molina (2013) nos plantea una cuestión práctica que no puede quedar fuera del análisis, y consiste en la dificultad práctica de implementar los mecanismos de rendición de cuentas, debido a que, los actores políticos, dentro del juego democrático, buscan apropiarse del concepto pero que, una vez en el poder, lo esquivan, con lo cual, la implementación queda al arbitrio de la voluntad del representante político. Agrega que, dependiendo de quien se encuentre en el poder, la rendición de cuentas podría ser utilizado para legitimar una actuación de persecución política-judicial o para defender una posición ideológica-partidista.

Por lo anterior, es del todo correcto establecer ciertos requisitos para que la rendición de cuentas logre obtener una estructura ideal. Así, la *accountability* demanda una serie de requisitos sistemáticos (Mora Molina, 2013, pág. 138):

- a. «¿quién?, ¿responsabilidad individual o institucional?
- b. ¿hacia quién? ¿toda la ciudadanía o explicaciones selectivas?
- c. ¿Qué tipo de información se ofrecerá? ¿Difusa, sistematizada, sensible, solo de acceso público?
- d. ¿cuándo? ¿regular o accidental?
- e. ¿cuál es la naturaleza de la explicación? ¿voluntaria o forzada?
- f. ¿existe sancionabilidad? ¿tendrá o no consecuencias?»

A pesar de lo señalado, si cruzamos los principios enumerado más arriba con los requisitos señalados, con lo cual se podría aspirar a diseñar y construir una estructura ideal, «observamos que la democracia como sistema político es en exceso frágil, dado que, si no se define con exactitud el procedimiento de rendición de cuentas y si no se garantiza la intervención autónoma de los poderes entre sí a tal efecto, junto a la sociedad civil, el proceso de *accountability* está condenado al fracaso antes de ponerse en marcha» (Mora Molina, 2013, pág. 138).

Tipos y categorías de Rendición de Cuentas

Habiendo efectuado un recorrido por la definición y estructura lógica de la rendición de cuentas en forma general, es del todo pertinente identificar si existe un solo tipo de mecanismo de rendición de cuentas o, por el contrario, deberemos incorporar

algún apellido al concepto general para determinar y acotar el ambiente en donde se implemente la *accountability*. Al respecto, Mulgan (2009) señala que «la rendición de cuentas puede ser categorizado en muchos tipos diferentes, dependiendo de la materia (por ejemplo, financiero o profesional), el poder relativo del titular de la cuenta y contador (vertical u horizontal), o los mecanismos institucionales involucrados (por ejemplo, legislativos, políticos o legales)» (Mulgan, 2009, pág. 335).

Teniendo en consideración lo señalado, conviene precisar dicha categorización, para lo cual, varios autores (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008; Isunza Vera, 2010; Mora Molina, 2013) han utilizado la categorización descrita por Guillermo O'Donnell quien distingue entre rendición de cuentas horizontal y vertical. En simple, «la rendición “horizontal” de cuentas se refiere a las relaciones de control entre agencias del Estado, mientras que la rendición “vertical” de cuentas se refiere a las relaciones de control de la sociedad hacia el Estado» (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008, pág. 17).

«Para O'Donnell (1998: 162), la Rdc [rendición de cuentas] vertical se conforma de “elecciones, demandas sociales que se pueden articular sin padecer coerción estatal y medios que por lo menos cubren con regularidad las más visibles de estas demandas y los actos presuntamente ilícitos de las autoridades públicas”. Por otro lado, la Rdc horizontal significa “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sanciones legales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos”(O'Donnell, 1998: 173-174)» (Isunza Vera, 2010, pág. 283).

Sin embargo, a la categorización efectuada por O'Donnell se le han ido incorporando nuevas categorías, que en la medida que las sociedades se complejizan, la rendición de cuentas también lo hace. Al respecto, Hugo Alfonso Muñoz, citado por Isunza Vera (2010), incorpora una dimensión externa al marco

del Estado-nación, al hablar de una rendición de cuentas internacional asociada a los organismos e instituciones multilaterales⁷. Al respecto, autores como Muñoz, Jonathan Fox y L. David Brown han hecho hincapié en las ventanas de oportunidad que posee la rendición de cuentas en el ámbito internacional, ya que existe la posibilidad de configurar redes de actores locales e internacionales para efectuar control sobre los organismos multilaterales y las políticas públicas implementadas a ese nivel de decisión (Isunza Vera, 2010).

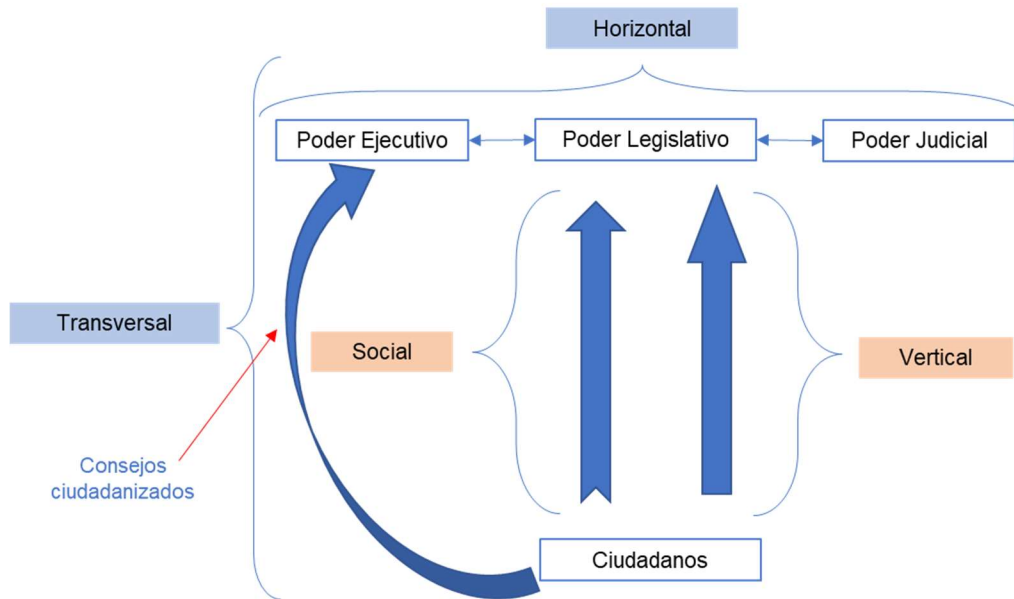
Adicional a lo señalado, otros autores como Peruzzotti (2010) plantean la existencia de una nueva categoría denominada rendición de cuentas social, la cual comprende a las acciones e iniciativas impulsadas por las organizaciones no gubernamentales (ONG), movimientos y asociaciones sociales, así como medios independientes que buscan mejorar la transparencia y el accionar gubernamental con el fin de controlar el comportamiento de los agentes públicos y los representantes políticos, efectuar denuncias cuando se incumplan leyes o se afecten los intereses sociales, como también, ejercer presión para que los organismos pertinentes, efectúen su labor de control y sanción a la actuación del gobierno (Peruzzotti, 2010).

Finalmente, una última propuesta de categorización que se suma a las mencionadas (horizontal, vertical, social e internacional) es la rendición de cuentas transversal, la cual es practicada a través de las instituciones del Estado mediante consejos de la sociedad civil. «La Rdc transversal son aquellos mecanismos que, si bien son instituciones del estado, están diseñadas y funcionan de tal forma que hunden sus raíces de manera explícita en la sociedad civil, a través de la presencia especialmente protegida de ciudadanos independientes y autónomos que no representan, pero sí ejemplifican las cualidades de un ethos ciudadano» (Isunza Vera, 2010, pág. 284).

⁷ Esta categoría de rendición de cuentas es analizada por Mulgan (2009), en AWB y petróleo por alimento: algunas cuestiones de rendición de cuentas (*AWB and oil for food: Some issues of accountability*). Donde efectúa una crítica a la carencia de mecanismos reales de los gobiernos y ciudadanía para exigir la rendición de cuentas en las ayudas internacionales, así como también, al déficit de herramientas de los propios organismos internacionales sobre la materia.

Cuadro 4 Categorización de la rendición de cuentas

Metáforas espaciales de la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia a partir de Isunza Vera (2010)

La rendición de cuentas según el modelo y ámbito de aplicación

Autores como Toledano et al. (2008), Isunza Vera (2010), Mora Molina (2013) o Behn (2001c), han señalado que los mecanismos de rendición de cuentas se pueden agrupar en tres modelos: 1) **Político**: en este modelo se basa en la acción de control que se ejerce sobre el poder ejecutivo por parte de los otros poderes del estado e instituciones fiscalizadoras y que se expresa en las distintas relaciones entre instituciones y la ciudadanía. En esta forma de rendición de cuentas se pueden encontrar modelos obligatorios y modelos voluntarios; 2) **Legal**: referido a la eficacia y cumplimiento de los estándares contemplados en las normas legales; 3) **Administrativo**: consistente en el conjunto de objetivos, metas e indicadores, y sus respectivos controles para el cumplimiento ético y responsable de la función pública.

No obstante, Toledano et al. (2008) enfatiza en señalar que, «existiendo distintas dimensiones de la rendición de cuentas, sólo una, la política [voluntaria], permite realizar este ejercicio sin que sea obligatorio o se deriven de ellos consecuencias legales (sanciones). Esta rendición de cuentas (...) no es exigible por ley, pero sí de acuerdo a las prácticas políticas de cada sociedad, y además está vinculada a una

consolidada tradición de compromisos y mutua responsabilidad por la gestión y la eficacia» (Toledano, Guimaraes, Illán, & Farber, 2008, pág. 19).

En esa misma línea, Peruzzotti y Smulovitz, como se cita en Isunza vera (2010), plantean que «la Rdc legal “está orientada a garantizar que las acciones de los funcionarios públicos estén enmarcadas legal y constitucionalmente”, mientras que la Rdc política sería “la capacidad del electorado para hacer que las políticas gubernamentales respondan o se adecúen a sus preferencias... [así, la Rdc política] está íntimamente interconectada con el concepto de representación democrática”» (Isunza Vera, 2010, pág. 287).

Ahora bien, en cuanto al ámbito de aplicación, Robert Behn (2001c) señala que el contexto de la rendición de cuentas es sumamente complejo, aun así, es necesario identificar los ámbitos a los cuales la ciudadanía hace referencia cuando exige la rendición de cuentas. De esta forma, considerando la categoría definida por O’Donnell, Behn identifica la *accountability* por las finanzas, la *accountability* por la equidad y la *accountability* por el uso del poder, que corresponderían a un *accountability* horizontal; y la *accountability* por el desempeño, la que, sumada al *accountability* electoral (Mora Molina, 2013) estaremos en presencia del ejercicio del *accountability* vertical.

Sobre la *accountability* por las finanzas, Behn (2001c) señala que, debido a que el término *accountability* posee una raíz común, tanto en inglés antiguo como en francés antiguo, referido a *computare*, que significa contar, no resulta extraño que la principal aproximación que la ciudadanía tenga sobre la rendición de cuentas verse sobre los aspectos financiero-contables. Agrega que, «debido a que los controles financieros se encuentran entre las pocas herramientas de control legislativo de la administración, el objetivo deseable de proteger el poder legislativo también ha tenido la consecuencia no deseada de hacer de la *accountability* financiera un sinónimo virtual de todo el concepto de rendición de cuentas, [y por este motivo], la rendición de cuentas por las finanzas ha establecido el marco para otros sistemas de rendición de cuentas» (Behn, 2001c, pág. 7).

En cuanto al *accountability* por la equidad, Behn (2001c) señala que además de exigir la rendición de cuentas financieras, también es necesario exigir el cumplimiento de ciertas normas de un gobierno democrático, lo cual es la equidad. Al respecto, el autor indica que tanto el gobierno y los funcionarios deben prestar especial atención a ciertos estándares éticos que el sistema democrático aprecia, como es que la actuación gubernamental se rija por valores de justicia y equidad. «Estas reglas crean procesos y procedimientos que, si se siguen, aseguran que el gobierno haya sido equitativo, que haya tratado a sus ciudadanos de manera justa» (Behn, 2001c, pág. 8).

Por otra parte, la *accountability* por el uso del poder corresponde al establecimiento de reglas que permitan limitar el poder discrecional que posee la administración y los representantes electos, y de esa forma, controlar y evitar el abuso de poder que poseen los funcionarios en su condición de tal, con la finalidad de fiscalizar el uso adecuado de los recursos públicos y el trato justo e imparcial a los ciudadanos, por tanto, la *accountability* por el uso del poder, es la suma del *accountability* por las finanzas y por la equidad (Behn, 2001c).

Enseguida, la *accountability* por el desempeño aplica directamente a los fines públicos que el gobierno busca alcanzar. En este sentido, Behn (2001c) señala que los dos ámbitos señalados precedentemente hacen referencia a *cómo* el gobierno hace las cosas, sin embargo, el *accountability* por el desempeño busca responder *qué* hace el gobierno, si cumple con lo prometido o con lo que se propone. El autor agrega que «para responsabilizar a una agencia pública por su desempeño, tenemos que establecer expectativas sobre los resultados que la agencia logrará, las consecuencias que creará o el impacto que tendrá» (Behn, 2001c, pág. 10).

Este ámbito de la rendición de cuentas, nos dice Behn, no resulta posible mediante procedimientos, reglas o estándares operativos, ya que serían inútiles. Agrega que, el ámbito en estudio requiere de aspectos mucho más cualitativos, vale decir, para que el gobierno pueda rendir cuentas por su desempeño, previamente la ciudadanía debiese especificar o decidir los objetivos y resultados que se buscan alcanzar. De esta forma, «la rendición de cuentas por el desempeño debe cubrir las expectativas

de los ciudadanos; debe significar la rendición de cuentas a toda la ciudadanía» (Behn, 2001c, pág. 10).

Debido a la dificultad que esto último presenta, los dos primeros poseen una ventaja en su implementación y utilización, ya que resulta más eficiente medir y controlar procesos, sancionando por el no cumplimiento de estos, que medir y fiscalizar el rendimiento. «Esto se debe a que nuestras expectativas de rendición de cuentas para las finanzas y la equidad son mucho más claras que para el desempeño. [Debido a que] hemos codificado nuestras expectativas de finanzas y equidad en reglas explícitas. [En cambio] a menudo (...) no estamos de acuerdo sobre los resultados que queremos que produzca una agencia pública; por lo tanto, no podemos dejar tan claras nuestras expectativas de rendimiento» (Behn, 2001c, pág. 12). Esto último genera lo que Behn denomina el «sesgo de rendición de cuentas», ya que, al ser más fácil controlar y buscar responsables sobre el uso y gestión de las finanzas y la equidad, se presta menos atención al desempeño.

Por último, la *accountability* electoral —analizada por Mora Molina (2013)— hace referencia al proceso que forma parte del corazón de la democracia liberal, las elecciones periódicas. «A través de las mismas, de un lado se eligen modelos de proporcionar, adquirir y distribuir bienes colectivos y, de otro, a aquellas personas que estarán a cargo de la implementación de esas políticas. Es decir, las elecciones serían la vía mediante la cual los gobernantes rinden cuentas ante los electores, quienes, si en un número significativo no han resultado perjudicados por la labor de gobierno, renovarían la confianza» (Mora Molina, 2013, pág. 146).

Sobre el particular, dado que la participación de posibles votantes es cada vez menor con respecto a la totalidad de electores habilitados⁸, sumado al bombardeo constante de todo tipo de información, es necesario complementar la *accountability* electoral con la categoría de la *accountability* social acuñada por Peruzzotti (2010). Esto se debe a que, si bien dentro de la democracia liberal, las elecciones

⁸ La diferencia entre electores y votantes radica en que, los primeros corresponden a la totalidad de la ciudadanía que no tenga limitada los derechos políticos, en cambio, los segundos serán aquellos que participan de las elecciones (Mora Molina, 2013).

conforman el mecanismo que conecta las preferencias ciudadanas con las acciones de los gobernantes, no son el único camino para lograr esa conexión.

Al respecto Mora Molina (2013) señala, que la complejidad de las sociedades modernas hace necesaria la contribución de los actores sociales que contribuyan a generar un juicio crítico sobre las políticas implementadas, lo que requiere de un mayor proceso de análisis sobre las acciones, conductas y decisiones adoptadas por la autoridad, lo que ocurre en etapas interelectorales. En este punto, el autor agrega que, lo relevante es saber si el sistema jurídico que sostiene a la democracia liberal puede garantizar la participación de la sociedad civil libre de coacción (intimidación y represalias) y admita ejercer acciones legales en defensa al derecho a la información y participación. Al respecto, es importante saber si teniendo el derecho a controlar a nuestros representantes, existen los mecanismos que aseguren y permitan ejercer dicho derecho.

«En democracia el desempeño de la autoridad no puede ser impune, como ocurre en los regímenes dictatoriales, sino que las consecuencias que se deriven de la toma (o no) de ciertas decisiones y de su implementación han de tener un precio» (Mora Molina, 2013, pág. 148).

Continuando con lo señalado precedentemente, para que la *accountability* electoral tenga efectos verdaderos y no se convierta en un acto formal sin mayor trascendencia, Mora Molina (2013, pág. 148) establece algunos requisitos:

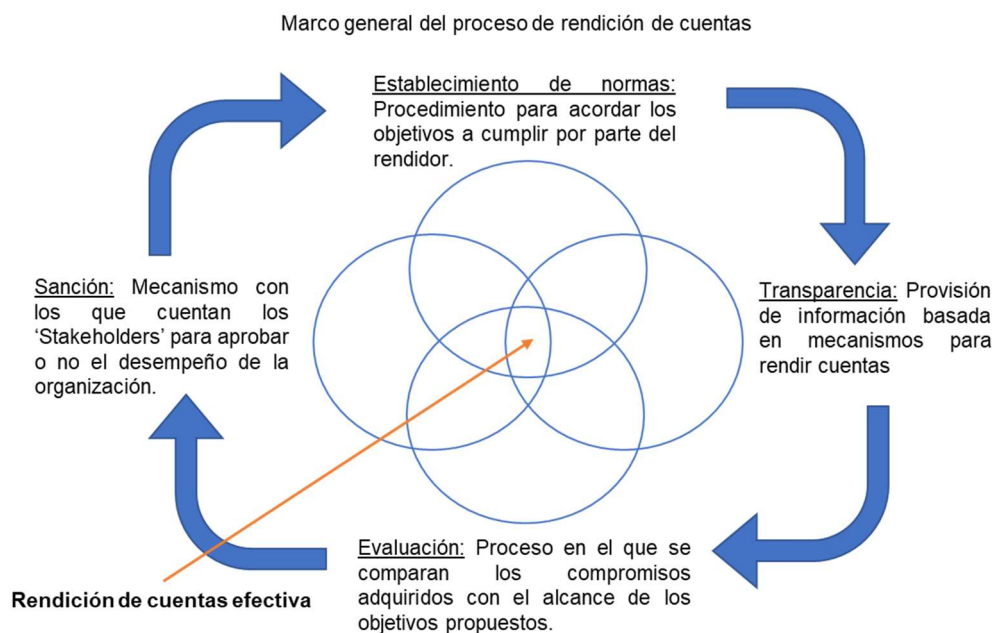
- a. Que los votantes estén seguros de que los candidatos responderán a los estímulos electorales (receptividad);
- b. Que los representantes políticos teman perder sus puestos (remoción);
- c. La habilidad de utilizar los sufragios para sancionar los resultados de una gestión;
- d. La destreza para emplazar la responsabilidad, ya se trate de personas o de instituciones.

Llegados hasta aquí, una primera inferencia radica en que «la rendición de cuentas requiere expectativas. Sin expectativas específicas, ya sea para las finanzas, la equidad o el rendimiento, es imposible crear responsabilidad. Por lo tanto, la

rendición de cuentas por el desempeño requiere algunas expectativas explícitas sobre qué resultados se producirán para cuándo. "Sin algún estándar de desempeño, es difícil para los electores responsabilizar a los funcionarios electos o a la burocracia por sus acciones"» (Behn, 2001b, pág. 63).

Una segunda inferencia consiste en que la gestión y administración de lo público conlleva una responsabilidad que es inherente al sistema democrático, razón por la cual, la disponibilidad de mecanismos de control sobre los agentes públicos y representantes políticos, permite «garantizar una relación de estrecha confianza entre la ciudadanía y sus representantes, impidiendo en lo posible los abusos de poder» (Mora Molina, 2013, pág. 152). Por tanto, los procesos democratizadores no sólo se vinculan con los cambios de régimen político, sino que debe entenderse como una forma de relación e interacción permanente entre la sociedad y los agentes y representantes políticos (Isunza Vera, 2010).

Cuadro 5 Elementos para la rendición de cuentas efectiva



Fuente: elaboración propia a partir de Toledano et al. (2008)

Por tanto, la rendición de cuentas permite que la sociedad civil pueda evaluar el conjunto del sistema democrático, ya que, favorece no sólo la participación, sino que también, aporta más transparencia en las acciones del gobierno y, por ende, mayor control sobre las decisiones que se adopten por los representantes y

funcionariado público cuyo ejercicio se ve traducido en políticas públicas. De esta forma, se busca evitar el abuso de poder, contribuir a mejorar la calidad de las políticas y mejorar la confianza y credibilidad en el sistema democrático.

La Rendición de cuentas como elemento para la evaluación de política pública

Los elementos hasta aquí revisados como son participación, transparencia y rendición de cuentas, no son posibles de entender por sí solos para explicar la practicidad de la propia rendición de cuentas, en sus dos vertientes principales: horizontal y vertical. Para entender y comprender la importancia que poseen estos tres elementos de forma conjunta, resulta necesario poner en análisis el marco o ambiente en que se desenvuelven. Este marco o ambiente de desarrollo es la evaluación de políticas públicas, el cual, dentro del contexto de institucionalización, el sistema de evaluación se articula en dos subsistemas, el de seguimiento —donde se inscribe la rendición de cuentas en todos sus tipos— y el de evaluación propiamente tal —en donde es relevante la transparencia y participación— (Feinstein, 2012) dando forma al sistema y marco que permitirá configurar una cultura de evaluación, y así, contribuir a fortalecer la democracia.

Hablar de la evaluación de políticas y programas públicos es adentrarse en un estudio particular de las políticas públicas que, por la profundidad y naturaleza del tema, no será posible abordar en este trabajo de investigación, no obstante, debido a su vinculación con el objeto de estudio y el marco académico en el que se desenvuelve este proyecto de investigación, es imprescindible destacar su relevancia.

En relación a esto, la extinta Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL) fue un impulso importante para el proceso de institucionalización de la función de evaluación. Su nombre permite entender la doble funcionalidad que esta institución tenía, por una parte, vincular la evaluación con los asuntos de gobierno en la formulación de las políticas y, por otra parte, al mejoramiento continuo de los servicios públicos (Merino, 2007). Esto último se rescata en el ejercicio de rendición de cuentas del gobierno de España que se verá más adelante.

Asimismo, la AEVAL como institución especialista, consideraba a la evaluación como un ejercicio para «apreciar, analizar, valorar y juzgar una intervención pública a fin de mejorar su calidad» (AEVAL, 2015, pág. 23). La relevancia de la evaluación se encuentra en el carácter multidisciplinar que este instrumento posee y, principalmente, por el juicio de valor que se emite producto de la apreciación que se efectúa a la eficacia de las políticas públicas y los resultados que se obtienen (AEVAL, 2015). Sobre este punto, Carol Weiss (2015) señala que la palabra evaluación es elástica y se utiliza para todo tipo de juicios valorativos, sin embargo, la transversalidad en el uso de la palabra radica en la noción de juzgar el mérito, en relación al ejercicio de comparar algo con un estándar preestablecido, el cual variará según la cosa evaluada y el contexto de esa evaluación.

En cuanto al uso que se le puede dar a la evaluación de política pública y de esta forma comprender su actuación como marco o paragua, Stufflebeam y Shinkfield, citado por Bustelo (2003), definen tres funciones: como instrumento de perfeccionamiento (*improvement*) en su vertiente de mejora continua al interior de los servicios; como mecanismo para la rendición de cuentas o responsabilidad (*accountability*) que permita asumir las responsabilidades de los actores públicos sobre la gestión y los resultados de sus decisiones hacia la ciudadanía; y como instrumento para la ejemplificación o iluminación para futuras acciones (*enlightenment*) que permita la generación de conocimiento que favorezcan el abordaje de nuevos problemas con mejores herramientas de decisión (Bustelo, 2003, págs. 14-15).

Sobre el punto específico de la función de rendición de cuentas dentro de la evaluación, Evert Vedung efectúa un análisis en profundidad de esta función de la evaluación, al señalar cuatro perspectivas para su análisis: 1) La perspectiva política, donde el representante político pueda conocer efectivamente el cumplimiento de las tareas asignadas a la administración; 2) la perspectiva técnico-organizativa, donde los altos directivos públicos posean información del funcionamiento de sus organismos; 3) la perspectiva de la ciudadanía, para que la comunidad pueda efectuar un juicio sobre el actuar de sus representantes y los

agentes públicos; 4) la perspectiva del cliente, que se relaciona con la valoración hecha por los directos beneficiarios de la acción pública (Bustelo, 2003)

Por su parte, la AEVAL (2015) propuso dos tipos de funciones a la evaluación, destacando así, el valor de este instrumento como mecanismo para contribuir a fortalecer la democracia y mejorar la confianza ciudadana en las instituciones. La primera función se relaciona con el «uso estratégico y democrático» de la evaluación, y en él se encuentra: 1) la *rendición de cuentas*, que permita ejercer la responsabilidad política, social y técnica de quienes tienen a su cargo la función pública, no sólo desde el punto de vista fiscal, sino que también, de la respuesta por las acciones o inacciones de los resultados alcanzados, 2) *transparencia*, que facilite la publicación tanto de los informes como el conocimiento por parte de la ciudadanía sobre la responsabilidad de los tomadores de decisión, 3) *participación*, que permita abrir nuevos espacios para que la ciudadanía pueda ejercer mayor control e involucramiento en las acciones de la función pública. La segunda función corresponde al «uso gerencial» de la evaluación, ya que, ésta proporciona una visión externa e integral al ciclo de acción gubernamental. (AEVAL, 2015, págs. 24-25).

Un factor importante para que la evaluación y los distintos usos y elementos surtan el efecto que se espera dentro de la democracia representativa, pasa necesariamente por el grado de institucionalización de este instrumento en el andamiaje público. Sobre el particular, Osvaldo Feinstein (2012) recalca la importancia del proceso de institucionalización de la evaluación, ya que, «permite avanzar en la rendición de cuentas y por su contribución al aprendizaje basado en la experiencia» (pág. 45). Asimismo, la institucionalización de la evaluación se circunscribe en el proceso de modernización y reforma institucional al cual se encuentran sometidos los distintos gobiernos. Lo anterior, favorecerá el aumento de la demanda de evaluación a nivel gubernamental que, desde la perspectiva política y técnica mencionada por Vedung, puede entenderse como un requerimiento derivado «de la demanda por rendición de cuentas y responsabilización» (Feinstein, 2012, pág. 46).

De lo anterior, María Bustelo (2001) menciona que el desarrollo de la evaluación de políticas públicas se ha logrado gracias al grado de institucionalización y por, sobre todo, a la consolidación profesional en la materia. Agrega que, la evaluación se encuentra en mejor estado de desarrollo en aquellos Estados con mejores políticas de bienestar social y en organismos internacionales. Empero, la autora recalca que es en Estados Unidos donde esta rama del conocimiento se encuentra en mejor pie de adelanto y perfeccionamiento, ya que, la función se encuentra normalizada dentro del sistema político-administrativo.

En el caso español, la situación ha ido evolucionando lentamente, pasando de evaluaciones ad-hoc y con un bajo nivel de institucionalización, a la creación de instituciones como la AEVAL y otras, donde incluso se ha sumado la academia mediante procesos formativos para conformar cuerpos profesionales. Sin embargo, la cultura de la evaluación aún no se encuentra consolidada del todo, dado que, al día de hoy, se sigue observando un déficit de evaluaciones o de baja calidad metodológica a nivel del poder legislativo (Bustelo, 2020). Esto se debe, en parte a dos razones, que siguen estando vigentes de alguna forma hoy en día: 1) «el sistema parlamentario español —en los niveles central y autonómico— tiende a limitar la función de control del Parlamento ya que se basa en una fuerte disciplina de partido [y 2)] el Tribunal de cuentas y sus homólogos en el nivel autonómico limitan su papel al de supervisión de las cuentas públicas de acuerdo con las leyes de presupuesto y otras aplicables» (Bustelo, 2001, pág. 77).

Siguiendo con la institucionalización, Eric Monnier, como se cita en M. Merino (2007), señala que la evaluación posee tres estadios de institucionalización: un nivel bajo donde la evaluación se utiliza como un deber reglamentario; un nivel medio donde se encuentran aquellos países que usan la evaluación como instrumento de gestión pública; y un nivel alto en donde se encuentran aquellos países que consideran a la evaluación como un acto político e insumo para el debate y escrutinio público.

«Lo que está en juego en la base de la institucionalización de la evaluación, en las democracias modernas, es reducir el cuestionamiento de los

ciudadanos frente a las instituciones, recuperar la legitimidad de los gobiernos, la transparencia de sus acciones, la comprensión de la acción pública en la red de interconexiones gubernamentales, así como la revitalización del propio sistema democrático» (Merino, 2007, pág. 4).

Así, se logra formar una sinergia, un círculo virtuoso entre la evaluación, la rendición de cuentas y la transparencia, donde la evaluación es un instrumento efectivo para la rendición de cuentas, debido a los distintos modelos y enfoques que esta posee. De este modo, una de las funciones de la evaluación es obtener información respecto a la efectividad de las políticas —sus efectos y resultados—, así como también contribuye a generar información sobre el avance y cumplimiento de las metas, mediante indicadores y estándares que contribuyen al control sobre la acción pública. Asimismo, los ejercicios de rendición de cuentas contribuyen a mejorar y facilitar los instrumentos de evaluación, permitiendo que se transparente la responsabilidad de los actores políticos y agentes públicos ante la ciudadanía (Rodríguez, 2021).

De esta forma, se busca demostrar las interacciones entre los ejercicios de rendición de cuentas y la evaluación, ya que, la primera forma parte de la segunda, sumado al proceso continuo de mejora, debido al conocimiento y aprendizaje que se obtiene, con lo cual, se espera fortalecer y potenciar la cultura de la evaluación que permita reconstruir la confianza ciudadana en las instituciones (Monge, 2021a).

Capítulo III: Análisis al contexto de descrédito y desconfianza en el sistema político

«Si se aspira a construir una democracia representativa de calidad es imprescindible que los partidos políticos impulsen procesos regulares de rendición de cuentas sobre su actividad en los gobiernos, en los parlamentos y en los plenos municipales» (Prat, 2015)

Durante las dos últimas décadas, autores como Cruz y Pousadela han señalado que el tema de la rendición de cuentas y la transparencia, no tuvo mayor relevancia dentro del análisis efectuado por los teóricos sociales que se dedicaron a estudiar la transición democrática, debido en parte, «a que “a la hora de la salida de los regímenes autoritarios, el establecimiento de regímenes genuinamente representativos parecía bastar como garantía del advenimiento de las cosas buenas del mundo”» (Chile Transparente, 2012, pág. 14).

En la medida que la transparencia se hace más habitual en los asuntos públicos, y los medios de comunicación, internet y las TIC se masifican, las y los ciudadanos han comenzado a adquirir nuevas herramientas ya sean para informarse o para organizarse, y de paso, exigir a los representantes políticos nuevos estándares de actuación, de forma tal que los principios democráticos tradicionales y el estado de derecho se adecuen y actualicen, para de ese modo contribuir a fortalecer la democracia y el sistema político.

En este capítulo se realizará un breve análisis al contexto en que se encuentran las sociedades y el estamento político en España y en Chile, como una forma de entender la relevancia del fortalecimiento a los sistemas de control de la acción de gobierno, como preludio para entrar a conversar sobre una nueva etapa en el desarrollo de las democracias representativas.

El descrédito de la política y la desafección ciudadana

Las transiciones democráticas acontecidas en varios países de Latinoamérica y España, trajeron consigo un «aparente éxito del surgimiento de pequeños segmentos de clases medias producto del quinquenio virtuoso de crecimiento en la

primera década del siglo» (Latinobarómetro, 2021, pág. 7). No obstante, para el caso español, «la crisis del Estado social, y con ella la evidencia del agotamiento de su modelo de participación, influyó de forma notable en los movimientos sociales, que fueron planteando reivindicaciones, discursos y formas de actuación diferentes, que tienen su reflejo en los indignados» (Monge Lasierra, 2017, pág. 24).

Por su parte, la situación de Latinoamérica no fue muy diferente, ya que, al calor de la estabilización del sistema democrático, una parte importante de la población comenzó a ver y sentir que sus problemas no se iban resolviendo, cuestión que forjó «el desencanto con la política, originado por la crisis de representación y la incapacidad de dismantelar la desigualdad y la discriminación» (Latinobarómetro, 2021, pág. 7), situación que, a la luz de los datos observados en el Informe 2021 de la Corporación Latinobarómetro, este desencanto continúa y se profundiza aún más.

Al respecto, Fundación Carolina (2020), en su estudio sobre la confianza institucional en América Latina, efectúa un análisis comparado de la situación de la confianza a nivel mundial y a nivel de los países latinoamericanos, en donde es posible observar que los índices de desconfianza en las instituciones, representado en los tres poderes del Estado, es una constate transversal para los poderes de carácter político, esto es, el gobierno y el parlamento. Para el caso de Latinoamérica, la desconfianza de la ciudadanía en los poderes del Estado es por lejos preocupantes donde, al año 2018 (fecha de corte del informe), la desconfianza en los tres poderes del Estado se encontraba por sobre el 70%, en contraposición al 20% de aprobación que concitan. Esta situación presenta para la democracia, un escenario crítico y de alta vulnerabilidad para su fortalecimiento y desarrollo⁹.

La situación descrita es, de cierta forma, consecuencia de la inobservancia de las élites intelectuales, para comprender el comportamiento de la sociedad civil y las necesidades o demandas que estos levantaban. En este sentido, varios autores han planteado la idea que el Estado, como lo conocemos, ha sido desbordado por la ciudadanía, en parte, porque «los nuevos paradigmas de las ciencias sociales nacionales abandonaron una importante tradición de reflexión estatal (...) para

⁹ A mayor abundamiento sobre los índices, véase el anexo 2.

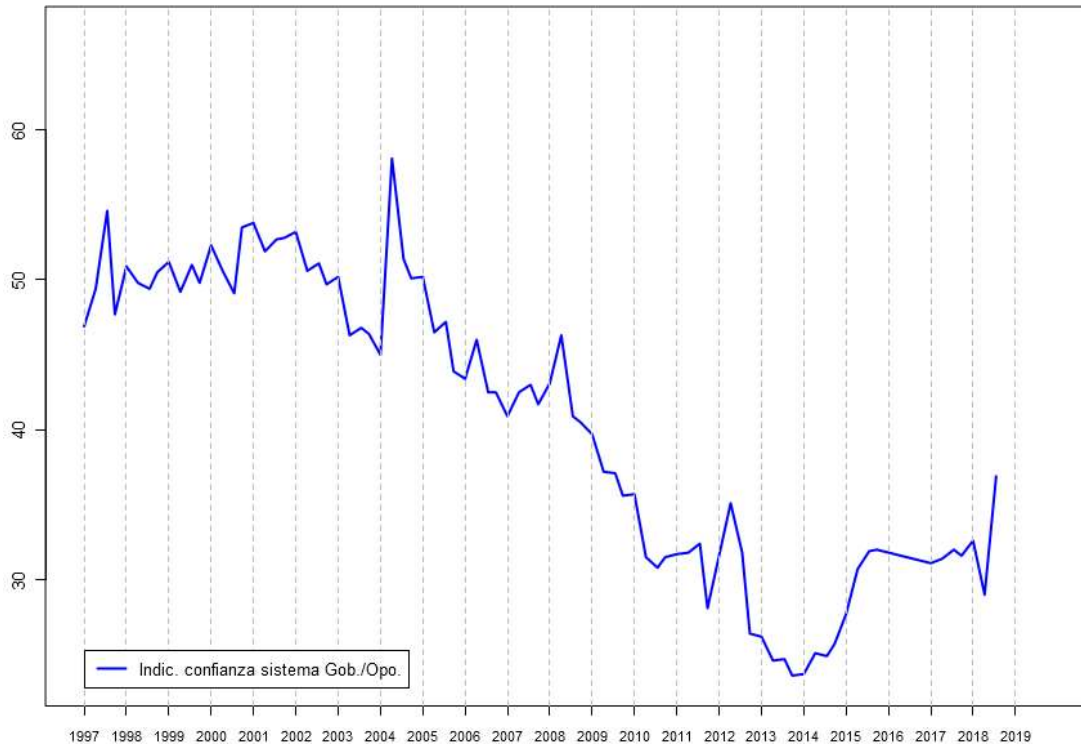
terminar por reducirla a su institucionalidad burocrática y política formal o, en el mejor de los casos, mediante un tratamiento sistémico (sistema político y partidos, comportamiento electoral, etc.), mientras la sociedad civil fue considerada como una suerte de subsistema, mayoritariamente progresista y altruista, pero relativamente separada de la sociedad política» (Jamett, 2021).

Esta desafección, para el caso chileno, tiene una explicación —no absoluta— en el amplio rechazo de algunos sectores de la población, principalmente jóvenes, «a un sistema de representación democrática que al ser restaurado o iniciado hace años parecía una maravilla (...), pero que con el tiempo se ha esclerotizado. Se ha vuelto una garantía de monopolio de una partitocracia cada vez más odiosa por excluyente y burocrática, en ocasiones corrupta» (Castañeda, 2011) sumado a la falta de oportunidades de empleo, han generado que la opinión pública sobre la satisfacción con la democracia, sea cada vez más «no muy satisfecho»¹⁰.

Para el caso de español, analistas e investigadores sociales han señalado que «la respuesta a esta crisis sistémica se hizo visible cuando, de manera sorprendente, las calles y las plazas se fueron llenando de una multitud que exigía mayor protagonismo político y desafiaba a los poderes institucionales al grito de “No nos representan”» (Monge Lasierra, 2017, pág. 12), cuestión que se puede observar en el gráfico 1, en donde los datos sobre la confianza ciudadana en el sistema de gobierno/oposición presentan un notable y persistente descenso a partir del año 2005 y que, luego de 10 años, comienza un tibio repunte, pero siempre lejos de los datos de confianza de la década inmediatamente anterior.

¹⁰ Ídem.

Gráfico 1 Confianza en el sistema de gobierno/oposición



Fuente: (CIS, 2021)

Al respecto, Cristina Monge en su estudio sobre el movimiento político del 15-M o también conocido como «indignados», que provocó un despertar de la sociedad española, plantea que «la percepción de la incapacidad de la política para hacer frente a tal situación llevó a miles de personas a romper los silencios que se habían instalado en una sociedad cada vez más individualizada, cuyo capital social se encontraba fuertemente erosionado y en la que se había instalado la máxima neoliberal de *There is not alternative*. No hay alternativa» (Monge Lasierra, 2017, pág. 12).

a. El descontento social y la crítica transversal al sistema político. Los casos del 15-M en España y el 18-O en Chile.

La situación de desconfianza que se logra visualizar, tanto en Chile como en España, ha sido ampliamente estudiada y analizada desde varios puntos de vista. En este sentido, *The Economist* en el 2020, destaca que la desigualdad y vulnerabilidad de ciertos grupos sociales, sumado a problemas económicos, pérdida de la confianza en la clase política, entre otros factores políticos-sociales, han dado

pie para el surgimiento de masivas protestas que, en algunos casos han llevado a la inestabilidad política, colocando a la democracia en una situación de crisis (The Economist, 2020).

La recuperación de lo público, del espacio público, la plaza, ha sido desde siempre el lugar de acción y rebelión política. Cada lugar posee características especiales, y su configuración física y social, como su forma de organización, son elementos a tomar en cuenta en la lucha política (Monge Lasierra, 2017).

Desde esta órbita, resulta relevante analizar los casos de los movimientos sociales del 15-M en España y el 18-O en Chile. Si bien se sucedieron en tiempos distintos, son muestra de las consecuencias que se derivan cuando los gobiernos pierden la confianza y el sistema democrático pierde su legitimidad, y es incapaz de responder a las demandas y necesidades ciudadanas. Por lo demás, los efectos que tuvieron estos movimientos, para el tema que nos convoca, son el reflejo de la necesidad de crear, implementar e institucionalizar mecanismos eficaces de evaluación y rendición de cuentas.

- La movilización social del 15-M español.

Las palabras de Donatella Di Cesare, catedrática de filosofía, «la explosión de la indignación es el inicio del tiempo de las revueltas» (Estefanía, 2021), representa lo que acaeció en España en mayo del 2011 cuando, en cifras del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), el paro de la población activa era del 22% y el paro juvenil alcanzaba el 47%, gran parte de la población española, carentes de organización y liderazgos, salieron a la calle a demandar cambios al sistema político, económico y social.

Si bien, las causas que dieron origen al movimiento del 15 de mayo eran múltiples, la transversalidad del movimiento logró concitar adhesión y apoyo bajo el lema «No nos representan», en donde la convocatoria a los principales actos y, sobre todo, a la acampada en las principales plazas de las ciudades españolas, tuvo su origen en organizaciones de la sociedad civil que, mediante el uso de internet y las redes sociales, convocaron a manifestar la indignación contra los abusos que el sistema económico estaba provocando en las familias y, también, en contra del sistema

político sumido en su propio aislamiento. De esta forma, un grupo de organizaciones encabezadas por «Democracia Real Ya¹¹», hacen un llamamiento a la ciudadanía para que se movilice y adopte una actitud más proactiva para recuperar la democracia que la crisis económica y la incapacidad del sistema político para abordarla, estaba erosionando. (Monge Lasierra, 2017).

Las movilizaciones del 15-M, fueron el reflejo de una sociedad civil agotada, que despertó, para hacer frente a la difícil situación económica que atravesaban las familias producto de la crisis del 2008 y a la mala gestión que el gobierno de la época tuvo de ella, por los millones de personas en situación de paro, a los procedimientos de desahucios, a la falta de acciones por parte de los partidos políticos, principalmente, de los dos grandes bloques hegemónicos, el Partido Socialista Obrero Español (PSEO) y el Partido Popular (PP), entre otras demandas y promesas incumplidas (Elola, 2011).

En palabras de Amador Fernández-Savater, el 15-M produjo «un corte histórico intempestivo que nos ofrece una perspectiva para pensar la política española». Una democracia forjada en la transición, donde la capacidad de acción y decisión se restringe a las instituciones políticas, convirtiendo al sistema político en una democracia restringida, limitada y disuasiva (Fernández-Savater, 2021).

Lo ocurrido en mayo del 2011, es aún debatido en cuanto a su categorización como movimiento social. En este sentido, autores como Fernández-Savater, Arellano o Subirats cuestionan que el 15-M haya sido un movimiento social como se conoce tradicionalmente, ya que, el movimiento se forjó en base a las diversas consignas y demandas, no existiendo un grupo organizado que represente, es más propio hablar de una acción conectiva más que colectiva, dado que el uso de internet propicio la aglutinación y masificación. Aun así, fue un movimiento que concito adherencia para catalizar el conflicto producto de la crisis política y económica (Monge Lasierra, 2017)¹².

¹¹ Movimiento social que nace a comienzos del 2011 y se autodefine como apartidista, asindical, pacífico y contrario a incluirse en cualquier ideología, pero no apolítico. Mas información en <https://www.facebook.com/democraciarealya/>

¹² Véase anexo 3 sobre el impacto del 15-M en la institucionalidad española.

Por último, lo que nos interesa destacar del 15-M para este estudio, más allá de los cuestionamientos sobre el impacto y efecto real de las múltiples demandas y exigencias que se visibilizaron en aquel momento, lo cierto y tangible es que el actual gobierno de coalición no existiría sin el 15-M así como otras acciones y leyes que se discuten en esta legislatura, en palabras de sus protagonistas, «Podemos no existiría sin el 15-M, que afectó mucho a todos los partidos e instituciones, Pedro Sánchez no sería número uno del PSOE y presidente del Gobierno hoy sin el 15-M. Tampoco existiría la ley mordaza, que es una reacción a nuestro movimiento. Todos los partidos intentaron introducir innovaciones en transparencia, en participación... pero todavía tiene que calar muchísimo más para que se pueda hablar de representación» (Junquera, 2021).

- Las movilizaciones chilenas y el estallido del 18-O.

Intentar entender lo que ocurrió en Chile el 18 de octubre del 2019, resulta complejo, pero a la vez, previsible. «Nadie entendía bien lo que pasaba con un país serio, democrático, con una macroeconomía sólida y ejemplo para sus vecinos» (Jiménez-Yañez, 2020). En esa paradoja, la situación de fondo radicaba en que, pasados 30 años desde el retorno a la democracia, el modelo económico nunca cambió, a pesar de las constantes y reiteradas asonadas de masivas protestas, la clase política y empresarial se mantuvo rígida y, sobre todo aislada de la sociedad civil, dado que, «los límites se encontraban en la propia hegemonía neoliberal/neoconservadora producto de su incapacidad para procesar los cambios estructurales y sociopolíticos que se estaban produciendo en el Chile contemporáneo» (Jamett, 2018, pág. 11)

Los hechos y casos de corrupción han afectados a todos los gobiernos, la clase política se ha visto enlodada por prácticas que, a juicio de la ciudadanía, ya no son tolerables (Barozet & Espinoza, 2019). A su vez, la desmovilización ciudadana durante los gobiernos de la concertación, influyo de sobremanera en la baja fiscalización a las autoridades políticas que, a la larga, facilitó la ocurrencia de sendos casos de corrupción en la política, y en las relaciones empresariales con el parlamento (Rincon, 2019).

Si bien este país se ha caracterizado por su alto nivel de probidad (Orellana, 2004), en este último lustro su situación a nivel mundial y regional, es preocupante. En este sentido, según el Índice de Percepción de la Corrupción 2020, Chile obtiene una puntuación de 67 sobre 100, y lo que es alarmante, es clasificado dentro de las democracias que más han empeorado desde el 2014, disminuyendo 6 puestos en el ranking mundial (Transparency International, 2021).

El 18 de octubre de 2019, bajo el lema y hashtag #chiledespertó, millones de personas a lo largo de todo el país, coparon las plazas y espacios públicos para expresar su malestar, inconformidad y desapego con el sistema político y sus representantes, que por años no escucharon ni atendieron a las necesidades y demandas ciudadanas (Jiménez-Yañez, 2020).

A partir de ese momento, la situación país cambio abruptamente, lo poco de credibilidad y legitimidad que tenía el gobierno y el sistema político, se difuminó. Los problemas sociales, ambientales, económicos y políticos, por los que venía atravesando la sociedad chilena, se fueron acrecentando en la medida que la clase política se fue separando de la realidad ciudadana. Esto se vio traducido en el aumento de la desconfianza hacia el gobierno y los partidos, surgiendo la frustración del pueblo frente a las promesas electorales incumplidas (Alvarado, 2020).

A todo este oscuro escenario, se agrega el incumplimiento de las promesas de campaña referentes al crecimiento económico y a los constantes errores comunicacionales por parte del gobierno, que fueron debilitando la imagen del presidente. En este escenario, la opinión pública interpretaba la situación de la siguiente manera: «el presidente está fuera de la realidad respecto de cuál es el problema real de su gobierno. La gente lo eligió para que reactivara la economía. Debiera decirle y reconocer ante el país que se equivocó, pero está arriba del caballo de la soberbia» (Jiménez & Segovia, 2019). Lo que se pedía era que rindiera cuenta sobre sus compromisos.

Las masivas protestas estudiantiles en el 2006 y 2011, o las protestas para cambiar el sistema de pensiones, entre otras muchas más, que no fueron escuchadas con atención por las autoridades de la época ni por la clase política ni mucho menos,

por la elite empresarial (Allain, Delamaza, Maillet, & Rivas, 2020), acumularon años de frustración que la sociedad, a través de los jóvenes y adolescentes, hicieron explotar el 18 de octubre de 2019 (Luengo, 2019).

Como manifiesta Jiménez-Yañez, «la gente perdió la confianza en una clase política tradicional, conservadora, liberal y totalmente alejada de las sensaciones del pueblo». Este investigador social agrega, «el debilitamiento y la incapacidad de la clase política y de los partidos políticos tradicionales de empatizar con la ciudadanía y sus inquietudes (...) dieron pie al surgimiento de nuevos agentes sociales, (...), que emergen desde las organizaciones sociales» (Jiménez-Yañez, 2020).

La movilización ciudadana chilena, más que un movimiento político propiamente tal, muestra que la ciudadanía busca ser escuchada y que las demandas sean atendidas por parte de las autoridades. La ciudadanía está dispuesta a salir a la calle a marchar para defender derechos democráticos, en una clara señal a que la democracia debe ser fortalecida¹³, empero, «el modelo económico/político debe ser ajustado y que este tipo de manifestaciones ponen en evidencia una nueva forma de pensar y entender a una sociedad posmoderna, a una clase media heterogénea, que se expresa abiertamente a través de las redes sociales, que exige cambios, (...), y busca, de forma colectiva, la satisfacción de intereses personales» (Jiménez-Yañez, 2020).

b. La responsabilidad institucional como factor de debilitamiento de la democracia representativa.

El hastío ciudadano y la baja en la confianza e interés en política, tanto en España como en Chile, es una constante. Así lo demuestran los distintos análisis de tendencia que recogen el pulso ciudadano, síntoma del descredito en una institucionalidad cuestionada y, en un sistema político y electoral que no entrega confianza.

Siguiendo con lo anterior, el informe Latinobarómetro 2021, para el caso chileno, expone una radiografía de la percepción ciudadana en relación a interés que esta

¹³ Véase el anexo 2.

tiene en la política local, cuyos resultados permiten observar que una gran mayoría de la población tiene poco o nada de interés. Esta pérdida de interés en la política es clara y persistente, lo que entrega una alerta relevante a la institucionalidad y la clase política por efectuar cambios profundos en la forma de cómo se puede reconectar a las personas con su democracia. De este mismo modo, la situación descrita va en línea con los datos de participación electoral que se encuentran en torno al 50% del padrón electoral (IDEA, 2021), situación que produce un mayor nivel de desafección entre la ciudadanía y los representantes de esta¹⁴.

Por su parte, en el caso español, la situación no es muy diferente, ya que, de acuerdo a los datos del CIS, la confianza ciudadana en la política también presenta signos de agotamiento, lo que refleja el desgaste de una forma de hacer política por parte de los partidos que, en los últimos años, se ha agravado. Esta situación no deja de llamar la atención si se considera que la participación electoral se encuentra en torno al 70% del padrón electoral (elperiodico, 2019).

Lo anterior, quizás, ocurre debido a que nos encontramos frente a una situación de deslegitimación de la institucionalidad debido a que, en palabras del presidente regional del Partido Por la Democracia (PPD)¹⁵ en la región de Tarapacá, Gonzalo Prieto¹⁶, en entrevista efectuada para esta investigación¹⁷, indica «vivimos en la política de la imagen (...) Estamos asistiendo a un modelo de hacer campaña que se va diluyendo y claramente los resultados electorales te lo van constatando» y agrega que la ciudadanía hoy en día es «completamente voluble porque es un electorado de mercado, propio de las redes sociales, donde lo popular dura un par de horas» (Prieto, 2021), y donde la cultural política de cada país juegan un rol crucial en este escenario.

¹⁴ Véase el anexo 2

¹⁵ El Partido por la Democracia, PPD, es un partido político chileno de ámbito nacional.

¹⁶ Gonzalo Prieto Navarrete, presidente del Partido por la Democracia (PPD) en la región de Tarapacá, Chile. Ex Gobernador de la Provincia de Iquique y ex concejal (cargo electo) en la Ilustre Municipalidad de Alto Hospicio.

¹⁷ Véase anexo 1.1 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

- La cultura política y su impacto en la institucionalidad

Al momento de efectuar una revisión, al sistema electoral que rige tanto en España como en Chile, así como al funcionamiento de las agrupaciones políticas que forman parte del sistema político de cada país, es posible observar notorias diferencias, pero, a la vez, evidentes similitudes, principalmente, en lo relacionado a la forma como funcionan los partidos de cara a la ciudadanía.

Reconociendo que uno de los principios basales de cualquier sistema democrático representativo es la posibilidad de elegir, mediante votación directa de la ciudadanía, a los distintos representantes políticos en los distintos cargos de elección popular, para el caso español, la situación se comienza a configurar a partir de 1978, fecha en que se aprueba la Constitución Política.

Al respecto, no deja de llamar la atención que, en la Constitución española (CE), en su artículo 6, se efectúe una mención específica a los partidos políticos, consagrando con ello, el rango constitucional de estos organismos de representación, al señalar:

«Los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos» (CE, 1978).

Esta situación se debe entender en el contexto en el cual se dicta la CE. Sobre este punto, el Diputado de la Asamblea en la Comunidad de Madrid, Alberto Oliver¹⁸, en entrevista efectuada para esta investigación¹⁹, señala que «nosotros pasamos una dictadura de 40 años, entonces hay que entender que la Constitución española y las leyes orgánicas que desarrollan la constitución, particularmente las leyes electorales, se generan en un momento donde los partidos son muy débiles» y por esa razón, la naciente democracia buscó fortalecer este tipo de instituciones, lo que,

¹⁸ Alberto Oliver, Diputado de Más Madrid y, porta voz de transparencia y participación del grupo parlamentario en la Asamblea de la Comunidad de Madrid.

¹⁹ Véase anexo 1.4 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

llevado a la actualidad, luego de 43 años de vigencia, el sistema, en palabras del Diputado, se ha transformado en una partitocracia (Oliver, 2021).

El primer impulso democratizador que se vive en España, «fortalece la figura del partido político en detrimento de otros sistemas anglosajones que son más de elección directa» (Oliver, 2021), de esa forma, se logra configurar el sistema electoral de lista cerrada.

Debido a la preponderancia que poseen los partidos por sobre cualquier otro tipo de organización en su relación con las estructuras de poder, le entregan a estos un poder y responsabilidad, hoy por hoy, cuestionada —como se pudo evidenciar en el apartado anterior— dado que, configuró un bipartidismo de facto entre el PSOE y el PP, situación que se mantuvo inamovible desde 1982 hasta el 2011, momento en que ocurre la ruptura «precisamente en el 2011, cuando surge el movimiento 15-M que, los dos grandes partidos, podemos decir que tienen demasiadas similitudes, la política entra en una espiral de descrédito y, es a partir de ahí cuando empiezan a surgir determinados movimientos sociales que luego acaban convertidos en partidos políticos» (Oliver, 2021), que a la postre tendrá sus consecuencias, como se verá más adelante.

En el caso chileno, la situación es diferente —en origen— pero con similar impacto posterior, debido al descrédito en que se encuentran estas instituciones. Al respecto, el jefe de asesores de la bancada de Senadores del Partido Socialista (PS) de Chile, Nicolás Facuse²⁰, en entrevista para esta investigación²¹, señala «los partidos políticos es de esas instituciones que están deslegitimadas, pero también hay una conciencia, (...), de que sin partidos no es posible ninguna democracia fortalecida ni profunda» (Facuse, 2021).

En relación al funcionamiento que estas organizaciones tienen y como eso ha contribuido en el aumento de la desconfianza y descrédito en las instituciones y en la democracia representativa como forma de gobierno, existen diversas opiniones

²⁰ Nicolás Facuse Vásquez, jefe de asesores de la bancada de senadores del Partido Socialista de Chile y miembro de la ONG Instituto Igualdad, que asesora el proceso constituyente.

²¹ Véase anexo 1.2 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

sobre el motivo, no obstante, la conclusión es la misma, el funcionamiento de los partidos carece de legitimidad debido a sus prácticas alejadas de la militancia, en primer lugar, y de la ciudadanía en segundo.

Sobre este punto, el consejero regional de la región de Tarapacá por el PS, Rubén Berrios²², en entrevista para esta investigación²³, argumenta que «mi impresión, (...), los partidos hace mucho tiempo se parlamentarizaron, los presidentes de partido son diputados o son senadores, y la prioridad absoluta de ellos son los escaños [parlamentarios]. El poder de cada partido, hoy en día, no se evalúa en (...) cuantos militantes tiene, (...) el peso mayor es cuantos senadores y cuantos diputados tiene, cuantos alcaldes, cuantos consejeros regionales y cuantos concejales tiene, entonces, se pierde un poco el horizonte» y, agrega, «el horizonte del mejor partido, era el que tenía mejor llegada, más dirigentes sociales, más presidentes de junta de vecinos, más presidentes de sindicatos» (Berrios, 2021).

Siguiendo en esta línea, el descredito de la política chilena se ha debido a que, en opinión de Prieto, existe una contradicción entre el sistema político y el electoral. «Por un lado, el diseño del sistema político está hecho para el funcionamiento del sistema de partido, está hecho para la institucionalidad, para las organizaciones y, por lo tanto, para que las personas se agrupen en torno a ideas, programas en particular. Sin embargo, el sistema electoral permite la elección prácticamente individual de los candidatos y eso genera una distorsión» (Prieto, 2021), puesto que los candidatos busquen destacar por su condición personal más que por su afiliación o pertenencia a un conglomerado político.

Considerando lo señalado, en una primera aproximación, es posible advertir que tal como está configurado y estructurado el sistema electoral y político chileno, la institucionalidad contribuye a que los representantes políticos sean irresponsables en su actuar, en el sentido que, tanto en su funcionamiento como en su proceder, no existen mecanismos pertinentes que aseguren la coherencia política.

²² Rubén Berrios Camilo, consejero regional por la provincia de Iquique, región de Tarapacá. Militante y expresidente regional del Partido Socialista de Chile.

²³ Véase anexo 1.3 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

Al respecto, la ley 18.700, Orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios de Chile, establece en su artículo 9 que, para la formalización de candidaturas a la presidencia de la república, «deberán presentar un programa en el cual se indicarán las principales acciones, iniciativas y proyectos que se pretenden desarrollar durante su gestión» (DFL 2/Ley 18.700, 2017). No obstante, debido a la baja capacidad de control sobre este instrumento, entre otras acciones, ha contribuido al descredito generalizado, ya que, en la opinión de Facuse «los programas no son muy relevantes para las elecciones, pero tampoco son relevantes después para el cumplimiento del mandato, y el programa debiera ser el instrumento que guíe el ejercicio y debiese haber mecanismos para que aquello se cumpla, pero lamentablemente en Chile eso no existe» (Facuse, 2021).

Por su parte, dado que la ley así lo exige, sin embargo, existe poco control sobre el cumplimiento, entonces, ¿cuál es la utilidad de estos instrumentos? Sobre este punto, Prieto efectúa una crítica al indicar que «desde el punto de vista simbólico para las personas, no tiene ningún interés, la gente ni se acuerda, porque ni siquiera sabe cómo funciona el sistema electoral (...). Claro, les sirve a los políticos, le sirve a nuestra clase política, (...), pero al ciudadano común que va a la feria, que se atiende con el doctor, el que tiene una pyme, a él no le interesa» (Prieto, 2021).

Para el caso español, a diferencia de lo que ocurre en el sistema chileno, el sistema parlamentario y, sobre todo, el sistema electoral español, fomenta la creación de listas para la elección de sus representantes fortaleciendo a la agrupación por sobre individualismos. A pesar de ello, la crítica radica en el procedimiento que se utiliza para la confección de estas, lo que raya en la imposición, minimizando la posibilidad de participación de la militancia en la decisión.

A modo de ejemplo, Alberto Oliver grafica la forma como se conforman las listas mediante una experiencia personal. «Cuando estábamos en Podemos las listas, si en un primer momento había una cierta tensión sobre quien hacía las listas, cuando ya estábamos cerca del final, las listas se imponían desde arriba, directamente, era directamente la dirección nacional quien tomaba las decisiones y solamente, en el caso que el candidato o candidata fuese suficientemente fuerte como para tener

una imagen propia y querer disponer de su equipo, (...), automáticamente se producía una negociación pero, era una negociación a puertas cerradas donde a ti te daban la lista hecha» (Oliver, 2021).

Esta situación vislumbra como la configuración del sistema electoral español, de cierta forma, fomenta la irresponsabilidad política de los representantes ante la ciudadanía, ya que, al configurarse por listas cerradas y, sobre todo, la inexistencia de instrumentos normativos que regulen su composición, salvo el cumplimiento de los requisitos legales para tener derecho a ser electo candidato, deja abierta la puerta para que cada agrupación política actúe según mejor sea su conveniencia, y eso establece un bloqueo o lejanía entre los representantes y la ciudadanía. En este punto, la opinión de Oliver es tajante, «soy consciente que en muchos otros sitios [partidos políticos] las decisiones se siguen tomando desde arriba, se imponen y se quitan candidatos, se imponen y se quitan listas enteras. Al final hay una simulación de primarias que en la práctica no viene siendo lo normal» (Oliver, 2021).

Por otra parte, siguiendo con el análisis crítico al caso español, la legislación no obliga que las agrupaciones políticas deban presentar algún documento programático de ideas y propuestas, como si ocurre en el caso chileno, empero, esta situación que es llamativa, no es del todo rechazada por la institucionalidad. Sobre el particular, Oliver argumenta, «da igual. No tienes ni obligación de llevarlos y, por supuesto, no tienes la obligación de cumplir lo que llevas, no existe (...). Los programas aquí no son ni vinculantes, y tiene sentido que no sean vinculantes, porque en teoría, hay una dimensión política y una dimensión ejecutiva, a ti los ciudadanos te tienen que votar por la política y es la tarea de la oposición desmontar lo que dice que va hacer el gobierno respecto a las obligaciones que lleva su programa electoral o los compromisos que ha adquirido» (Oliver, 2021), y establece como ejemplo, lo ocurrido en las recientes elecciones de la comunidad de Madrid, de mayo de 2021, en donde el conglomerado ganador, obtuvo casi la mayoría absoluta de la cámara y cuya propuesta fue una sola palabra «libertad», sin mayor desarrollo.

Debido a la inexistencia de alguna norma que establezca algún tipo de responsabilidad política sobre lo que se propone, ocurre que —al igual a lo que sucede en Chile sobre este punto— se desconoce el grado de cumplimiento y de gestión gubernamental de las autoridades una vez que son electas y asumen los cargos, que en opinión de Oliver sucede porque, «hay factores higiénicos y factores motivantes, lo que un día fue un factor motivante que era el programa electoral, donde la gente, sobre todo al principio de la democracia, se empollaba los programas electorales y sacaba las propuestas ahora se ha convertido en un mero papel, que dicen ¡oye he presentado esto!» (Oliver, 2021), transformándose en un factor higiénico, es decir, una condición que se da por hecho, sin mayor trascendencia e impacto real en el comportamiento electoral y, por otra parte, liberando al gobierno de turno de los posibles amarres que se pueda autoimponer.

Capítulo IV: Estudio y análisis de la responsabilidad política mediante el ejercicio de la rendición de cuentas

«La democracia, el principio de representación popular que le es inherente, reclama a los líderes políticos no solo el escrupuloso respeto de las normas, sino una irreprochable actitud de lealtad hacia la ciudadanía que va más allá de los códigos penales o civiles» (El País, 2021a)

En el estudio efectuado por Abellán López (2018) sobre el tema en estudio, se señala que en la medida que las democracias van evolucionando, los controles a la gestión pública y la rendición de cuentas sobre la actuación de los gobernantes son cada vez más necesarios, al punto que, ya forman parte intrínseca en el fortalecimiento de esta. En esta línea agrega, «no hay Estado de derecho sin controles y sin rendición de cuentas. (...), es con el advenimiento del Estado democrático y de derecho cuando se consolidan las instituciones de control» (Abellán López, 2018, pág. 35).

Considerando lo señalado, en este capítulo se procederá a estudiar y analizar la situación en la que se encuentran los sistemas de control a la acción gubernamental de los gobiernos de España y de Chile respectivamente, en la lógica de revisar la

arquitectura y funcionamiento de los pesos y contrapesos existentes, así como, profundizar en la observación a la iniciativa de rendición de cuentas de cumplimiento de los compromisos gubernamentales que ambos gobiernos están o han implementado.

Observación a la arquitectura y configuración del sistema de pesos y contrapesos en España y en Chile.

Las instituciones como los Congresos o Parlamentos y los órganos superiores de control externo, forman parte fundamental en el sistema de pesos y contrapesos que poseen los gobiernos democráticos, en este caso, de España y de Chile, para ejercer la responsabilidad en el actuar y velar por el cumplimiento de las normas en clave tanto política/legal como financiera/contable. Más aún cuando «la complejidad de los sistemas políticos democráticos de nuestro siglo requiere dispositivos que aseguren el funcionamiento de los controles» (Abellán López, 2018, pág. 35).

Así también lo refuerza la politóloga Dra. Cristina Monge²⁴, en entrevista para esta investigación²⁵, al señalar que «son fundamentales, el hecho que estemos aquí trabajando y pidiendo mayores ejercicios de rendición de cuentas para la ciudadanía no quiere decir que se reste importancia o se minusvaloren el resto de ejercicios de rendición de cuentas, son absolutamente claves. O sea, un ejecutivo no puede no rendir cuentas ante un legislativo y lo mismo, en la parte que les toca a lo relativo con el tribunal de cuentas, por lo tanto, esos controles son básicos, son fundamentales, sin ellos no vamos a ningún lado» (Monge, 2021b).

De la rendición de cuentas por el uso del poder, la función del Congreso de los Diputados de España y de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile.

Vasta y amplia es la literatura existente sobre la institucionalidad que representa al poder legislativo dentro de una democracia representativa, como es el Congreso o el Parlamento de un país. Las funciones principales que se le atribuyen y que son

²⁴ Cristina Monge, politóloga, profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Zaragoza. Analista Política para diferentes medios de comunicación. Integrante del Grupo asesor de expertos y expertas, que asesoran al Gobierno de España para el ejercicio de rendición de cuentas.

²⁵ Véase anexo 1.7 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

de amplio consenso, consisten en la representación política de la ciudadanía; ejercer la función legislativa para crear, debatir y sancionar proyectos de ley; y, por último, la función de contrapeso esencial para la rendición de cuentas por el uso del poder, el control de la acción del gobierno y de la administración (Abellán López, 2018). Esta última, es la que analizaremos para los casos en estudio.

El Congreso de los Diputados

Entrando a analizar el caso español, el sistema político de este país «establece una monarquía parlamentaria y un sistema de gobierno basado en la representación parlamentaria» (Gov. España, 2022). La representación ciudadana se ejerce a través de las Cortes Generales, como lo señala la Constitución española (CE), artículo 66.1 «las cortes generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado» (CE, 1978). Para los efectos que atañen a esta investigación, sólo nos abocaremos a la relevancia que posee el Congreso de los Diputados, en adelante el Congreso.

El Congreso, por su relevancia dentro del sistema parlamentario, posee funciones y facultades exclusivas en materia de control político, como lo es la investidura del presidente del Gobierno, así como, provocar su cese. También, tienen exclusividad en iniciativas legislativas, y la discusión del presupuesto se inician en el Congreso (Congreso, 2020b).

Son estas facultades y funciones exclusivas las que permiten localizar en el Congreso, la tarea de control y la rendición de cuentas a las actividades del poder ejecutivo. En este caso, la función de control se ejerce, en primer lugar, en el procedimiento de investidura de un nuevo presidente de gobierno, tras la celebración de las elecciones generales o producto del cese forzoso del mandato del gobierno en ejercicio. Este procedimiento consiste en la votación favorable de la mayoría absoluta de los y las integrantes del Congreso, al programa de investidura expuesto por el o la candidata a la presidencia de gobierno. Asimismo, el Congreso posee una atribución para disolver el gobierno en ejercicio mediante la propuesta de «aprobación de una moción de censura o la denegación de una cuestión de confianza» (Congreso, 2020b).

Por otra parte, la CE, en su título V, establece las principales funciones y atribuciones que posee el Congreso en su relación de control y de rendición de cuentas con el gobierno. Sobre el particular, la CE establece las bases de la función de control que posee el Congreso, al señalar que «el gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados» (CE, 1978).

Asimismo, el Congreso puede recoger información y colaboración que sea necesaria por parte del gobierno y sus departamentos, lo que también es extensible a cualquier otra autoridad del Estado y de los gobiernos autonómicos. Como también, la facultad de interpelar y efectuar preguntas al gobierno, representado en el presidente, y a cada uno de sus miembros (CE, 1978), ya que, «a través de preguntas, interpelaciones, proposiciones no de ley y comparecencias de altos cargos los parlamentos ejercen su actividad de control» (Abellán López, 2018).

«El Congreso fiscaliza y controla la actuación del Gobierno y de la Administración Pública fundamentalmente por medio de preguntas e interpelaciones. Las preguntas, que pueden ser orales o escritas recaen sobre cualquier asunto competencia del Gobierno, mientras que las interpelaciones versan sobre la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún Departamento ministerial. Las proposiciones no de ley, mociones y propuestas de resolución son actos de naturaleza similar que pretenden la adopción de un acuerdo no legislativo por el Congreso, mediante el cual este manifiesta su posición sobre un tema o cuestión determinada, o se dirige al Gobierno instándole a actuar en una dirección concreta» (Congreso, 2020b).

Esta función de control que posee el Congreso, resulta fundamental a la hora de otorgar legitimidad al sistema político español, sin embargo, la práctica política de los últimos años ha provocado el efecto contrario en una ciudadanía hastiada. Esta idea la refuerza la profesora de derecho administrativo, Dra. Dolors Canals²⁶, en

²⁶ Dolors Canals Ametller, profesora titular de derecho administrativo en la facultad de derecho de la Universidad de Girona. Integrante del GAM, grupo de expertos y expertas que trabaja la metodología del ejercicio de rendición de cuentas.

entrevista para esta investigación²⁷, cuando señala que «en cuanto al control parlamentario, me parece que funciona bien, otra cosa es, (...), la calidad de los debates políticos deja mucho que desear» (Canals, 2021).

Más allá de la crítica, que legítimamente existe, la relevancia de la función de control que posee el Congreso, en su aspecto más político, busca resolver conflictos de legitimidad que se susciten en el seno del gobierno, por medio de hacer efectiva la responsabilidad política de las autoridades gubernamentales mediante el ejercicio de moción de censura establecido en el artículo 113 de la CE, situación que se observó en junio del 2018, con la aprobación de la moción de censura al gobierno dirigido por Mariano Rajoy (PP).

La Cámara de Diputadas y Diputados

En relación al caso chileno, cabe señalar que el sistema político se funda en una república democrática, donde «la soberanía reside esencialmente en la nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece» (BCN, 2021a).

Entre los órganos que la Constitución Política (CP) reconoce como válidos para ejercer la soberanía, está el Congreso Nacional. La CP, en su capítulo V, estructura y otorga las atribuciones al Congreso Nacional, el que está compuesto por dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado (BCN, 2021a). Al igual como ocurre en el caso español, para efectos de la materia en estudio, la Cámara de diputadas y diputados, en adelante la Cámara, posee atribuciones exclusivas en materia de control y rendición de cuentas, y que la diferencian de la función del Senado que actúa como cámara revisora en algunos temas específicos.

La CP le entrega dos atribuciones exclusivas a la Cámara, 1) Fiscalizar los actos del Gobierno, y 2) Declarar si han o no lugar las acusaciones en contra de las autoridades que la propia CP establece (BCN, 2021a), lo que se conoce como acusación constitucional.

²⁷ Véase anexo 1.8 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

Respecto a la primera, la CP establece explícitamente los instrumentos con los que dispone la Cámara para efectuar su trabajo de fiscalización y acción de rendición de cuentas al uso del poder, a) por medio de la adopción de acuerdos, sugerencia de observaciones o solicitud de antecedentes dirigidos al presidente o presidenta de la República y, por su intermedio, a los ministros de Estado; b) mediante la citación de un ministro de Estado, con el objetivo de realizar y formular preguntas relacionadas con las materias propia del ejercicio de su cargo, conocida como la interpelación parlamentaria; c) a través de la creación de comisiones especiales de carácter investigativo con el fin de revisar información específica sobre un determinado acto del gobierno y emitir un juicio sobre aquello (BCN, 2021a).

Sobre la segunda atribución exclusiva, la Cámara puede acusar constitucionalmente al presidente o presidenta de la República «por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes» (BCN, 2021a). Asimismo, se puede acusar a los ministros de Estado por lo motivas ya señalados y además por «haber dejado [las leyes] sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno» (BCN, 2021a), así como también, a los magistrados de justicia y al Contralor General, entre otras autoridades que indica la propia CP.

Como se puede leer, la Cámara posee instrumentos que le permiten efectuar su función de control de los actos de gobierno pero también sobre otros órganos públicos como la Contraloría General y el poder judicial, de modo que el rol de contrapeso es amplio, lo que ayuda a entregar legitimidad al sistema democrático, no obstante, al igual a como sucede en el caso español, la utilización de estos instrumentos constitucionales no resulta del todo efectivo, perdiendo credibilidad de su relevancia ante la opinión pública. Al respecto, Facuse (2021) señala, «en toda democracia uno corre el riesgo de que estas herramientas sean utilizadas para otros fines que no sea puramente la fiscalización, es parte del juego político». A pesar de aquello, la utilización de esos instrumentos y mecanismos de control a la acción gubernamental han ido en ascenso por parte de la Cámara, sobre todo porque se

ha logrado entender la utilidad práctica que esos instrumentos entregan (Facuse, 2021).

Como es posible observar, existen diversas similitudes en cuanto a las funciones e instrumentos o mecanismo para ejercer la función de control y rendición de cuentas por el uso del poder, empero, una condición que genera una diferencia con el caso español, es que respecto a la acusación constitucional (cuyo símil es la moción de censura) —de ser aprobada por la Cámara— debe pasar al Senado para su ratificación, actuando como cámara revisora, de acuerdo lo establece la CP sobre las atribuciones exclusivas del Senado.

Con todo, para los dos casos en estudio, la rendición de cuentas por el uso del poder, es de vital importancia en el fortalecimiento de la democracia, ya que «es el punto de inicio de un proceso cíclico de control» (Abellán López, 2018), que se nutre y se complementa con las instituciones de control externo, en su relación con la rendición de cuentas financiero/contable.

De la rendición de cuentas financiero/contable, la función del Tribunal de Cuentas de España y la Contraloría General de Chile.

Vera Santos, parafraseado por Abellán López (2018), señala que la sociedad actual es cada vez más informada y reflexiva respecto al valor de lo público y, por tanto, exige conocer de forma transparente, el destino que se le entregan a los tributos, así como, del resultado de la utilización de estos en las políticas públicas. (Abellán López, 2018). De esta manera, la existencia de sistemas de control externo a los gobiernos en materia financiera, forman parte clave en la estructura de contrapesos a la acción gubernamental, cuestión que se enmarca en la rendición de cuentas financiero/contable que ejercen las instituciones superiores control.

El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas (TCU), es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado español. Dentro de su cobertura de fiscalización encontramos al Sector Público, así como también, la actividad económica-financiera de los partidos políticos, sus fundaciones y entidades vinculadas (rendicióndecuentas.es, 2018).

Su régimen se encuentra consagrado en el artículo 136 de la CE, y demás cuerpos legales. Asimismo, «depende directamente de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado» (TCU, 2022), esta dependencia no resta independencia a la función que el TCU cumple dentro del sistema de contrapesos, ya que, «el TCU tiene el estatus de órgano de relevancia constitucional con la importantísima misión de asegurar el control externo de los fondos públicos y la fiscalización de la actividad económica contable del sector público español» (Abellán López, 2018).

La ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, fija la trascendencia funcional y la atribución exclusiva en materia de control a la rendición de cuentas financiero/contable, al indicar en el artículo 34.1 «todas las entidades integrantes del sector público (...) quedan sometidas a la obligación de rendir al Tribunal las cuentas legalmente establecidas en sus operaciones» (BOE, 1988).

En cuanto a su organización, se estructura en un pleno conformado por doce consejeros de cuentas, el 50% es elegidos por el Congreso y la otra mitad por el Senado (rendicióndecuentas.es, 2018) y el periodo de nombramiento es de 9 años. El pleno está encabezado por un presidente que dura 3 años en el cargo. Este procedimiento de elección ha sido cuestionado últimamente debido a los mutuos bloqueos que los diferentes grupos parlamentarios han generado a nivel de las Cortes Generales (Rincón, 2021; Ramoneda, 2021; Casquero & Marco, 2021; El País, 2021b), afectando la imagen pública de independencia para el correcto y transparente proceso de control a la acción de gobierno. Este punto lo refuerza Monge al indicar «eso lo que hace es ir fortaleciendo una percepción ciudadana extendida de que en realidad no hay independencia posible, no hay control posible, porque todo se vertebra alrededor de los grandes partidos» (Monge, 2021b).

En relación a sus funciones, la CE le otorga dos principales, 1) la función fiscalizadora y 2) la jurisdiccional. Si bien, la función fiscalizadora tiene mayor preeminencia que la función jurisdiccional, «ambas funciones cumplen un papel fundamental en la exigencia de rendición de cuentas y de control económico financiero de la gestión pública del sector público español» (Abellán López, 2018).

La primera «se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad y de buena gestión financiera (economía, eficacia y eficiencia)» (TCU, 2022). Mediante el programa anual de fiscalización, el TCU realiza la revisión a las cuentas, emitiendo informes, memorias, mociones y notas, las que deben ser aprobadas por el pleno del Tribunal. Estos documentos se remiten para su respectivo control político a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y a los plenos de las corporaciones locales (TCU, 2022). «Así, el Tribunal de Cuentas ejerce el control externo de carácter técnico, conforme a su naturaleza como órgano independiente, y el Poder Legislativo, a partir de los resultados contenidos en los informes de fiscalización, ejerce el correspondiente control político o parlamentario» (rendicióndecuentas.es, 2018).

En relación con la segunda función, la CE en su artículo 136.2, le atribuye la potestad de enjuiciamiento por la responsabilidad contable de los que tienen a su cargo el manejo de recursos públicos. Tiene por objeto resarcir el daño o menoscabo al patrimonio público (rendicióndecuentas.es, 2018), y es crucial para el «obligado cumplimiento de su función fiscalizadora de la actividad económica financiera del sector público, de su control y censura de las cuentas» (Abellán López, 2018).

Aunque la CE no lo señale, la ley 15/2014, de 16 de septiembre, de racionalización del sector público, incorporó una nueva función al TCU, la función consultiva, la cual sería una actividad coadyuvante en la tarea de control, y por medio de la cual, el TCU deberá ser consultado sobre cualquier disposición que afecte su régimen o el ejercicio de sus funciones (TCU, 2022). En este sentido, «la labor de asesoramiento no es incompatible con la de fiscalización y enjuiciamiento, sino que además el asesoramiento se integra en la función de control propia de estos órganos» (Abellán López, 2018).

En definitiva, el TCU cumple un rol trascendental en la labor de control en materia de rendición de cuentas financiero/contable, de forma que el patrimonio público se utilice de forma correcta y apegada a la legislación, situación clave para sostener la

legitimidad en las autoridades e instituciones. No obstante, el procedimiento de nombramiento de sus altos cargos directivos, pone de relieve una cuestión que trasciende a la labor técnica asignada al TCU, entorno que debiera ser corregido para evitar el desprestigio y, principalmente, pérdida de credibilidad ciudadana de esta importantísima institución de control.

La Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República (CGR), es el órgano, de rango constitucional, a cargo del control superior de fiscalización de la administración del Estado chileno, lo que incluye a las Municipalidades y cualquier otro organismo o servicio que la ley indique. El régimen jurídico se encuentra establecido en la CP, capítulo X, donde se le otorga autonomía respecto al poder ejecutivo y de cualquier otro órgano público (BCN, 2021a). A su vez, tanto la CP como la ley orgánica de la CGR, establecen las funciones principales de este organismo, sin perjuicio que otros cuerpos legales han ido incorporando nuevas funciones. En este sentido, la CGR «controla la legalidad de los actos administrativos y resguarda el correcto uso de los fondos públicos. Su labor es eminentemente fiscalizadora de carácter jurídico, contable y financiero» (CGR, 2022).

El texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la CGR, en su artículo 16, establece la trascendencia funcional y preeminencia de esta institución dentro del ordenamiento jurídico chileno, al indicar que «los servicios, instituciones fiscales, semifiscales, organismos autónomos, empresas del Estado y en general todos los Servicios Públicos creador por ley, quedarán sometidos a la fiscalización de la Contraloría» a esto se agregan las empresas y sociedades tanto públicas como privadas en las que el Estado tengan participación mayoritaria, y para consolidar su supremacía institucional, cualquier organismo público que posea funciones de fiscalización, quedarán sujetos al control de la CGR (BCN, 2021b).

En relación con su organización, la ley orgánica estructura y establece las atribuciones y facultades que posee esta institución de control. Asimismo, señala que su organización estará encabezada por un Contralor General y un Subcontralor. El cargo de Contralor es nombrado por el presidente de la República con acuerdo

del Senado, por un periodo de 8 años. Así mismo, la ley orgánica entrega amplias facultades al Contralor para el desempeño de sus funciones y atribuciones exclusivas. Para el ejercicio de su función, la CGR se distribuye a lo largo del territorio nacional en sedes regionales (BCN, 2021b).

Enseguida, la ley orgánica establece las siguientes funciones: «1) fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos del fisco (...); 2) verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos públicos (...); 3) llevar la contabilidad general de la Nación; 4) pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos (...); 5) vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Estatuto Administrativo» (BCN, 2021b), y cualquier otra que la legislación le asigne. Estas 5 funciones se traducen en: función de auditoría, función jurídica, función de control de personal de la Administración del Estado, función de contabilidad y finanzas públicas, y función jurisdiccional (CGR, 2020).

A diferencia de lo que sucede con el TCU, la CGR posee otras funciones y atribuciones, no sólo en el ámbito de la rendición de cuentas, sino que también en materias de personal de la administración general, en materias de contienda jurídica, también posee funciones adicionales como es la de resolver las contiendas de competencia entre los organismos públicos y, últimamente, «también tiene un rol protagónico en la prevención de la corrupción» (CGR, 2020). Sobre este punto, la secretaria ejecutiva del Centro de Estudios de la Administración (CEA)²⁸, Claudia Sepúlveda²⁹, en entrevista para esta investigación³⁰, señala «con el tiempo se han ido sumando otras acciones que cruzan, que son transversales a estas distintas funciones, con el fin de apoyar también a las instituciones [de forma] que este rol de ser la entidad superior de fiscalización, no sea algo solamente negativo, sino que

²⁸ El CEA es una dependencia de la Contraloría General de la República que busca fortalecer la buena administración a través de la formación transversal de funcionarios y servidores de la Administración del Estado, estudiantes y la sociedad civil (CEA, 2022).

²⁹ Claudia Sepúlveda, secretaria ejecutiva del Centro de Estudio de la Administración (CEA) del Estado, dependencia de la Contraloría General de la República (CGR).

³⁰ Véase anexo 1.5 con cuestionario de la entrevista efectuada.

también nosotros podemos entregar herramientas para contribuir a un mejor Estado» (Sepúlveda, 2021).

En cuanto a la atribución exclusiva que posee esta institución en materia de control a la rendición de cuentas financiero/contable, la CGR las desarrolla a través de la función de auditoría, la de contabilidad y finanzas públicas, y jurisdiccional.

Para la función de auditoría, la CGR «realiza auditorías para velar por el cumplimiento de las normas jurídicas, el resguardo del patrimonio público y la probidad administrativa [y también] llevar la contabilidad general de la Nación» (CGR, 2022). Sobre esto, Sepúlveda indica, «lo que hacemos en términos de la fiscalización, y propiamente tal lo que hacemos en materia de rendición de cuentas, estamos a cargo de dictar las normas, para que los servicios puedan ejecutar una mejor rendición de cuentas» para lo cual, «la CGR dispone de un plan de auditoría anual, donde dentro de ese plan (...) se establecen cuáles son los macroprocesos que se van a auditar» (Sepúlveda, 2021). Estos macroprocesos, no sólo abarcan a las materias financieras, sino que también las relacionadas con la evaluación al control interno de los servicios, entre otras temáticas, lo que se conoce como control externo (CGR, 2022).

La función de contabilidad y finanzas públicas que ejerce la CGR, consiste principalmente en la dictación de normas contables, consolidación y agregación de la información contable, apoyo técnico a los servicios de su cobertura y apoyo a la labor de fiscalización, entre otras materias relacionadas (CGR, 2022).

Por último, la función jurisdiccional de la CGR, consiste en el juzgamiento a las cuentas que, producto de las auditorías y examen contable, se generen y formulen reparos, con lo cual, se inicia el juicio de cuentas ante un juzgado de primera instancia a cargo del Subcontralor, cuyas decisiones son apelables ante Tribunal de Cuentas de segunda instancia a cargo del Contralor. El Tribunal es un organismo interno de la CGR, pero independiente, conformado por el Contralor General y dos abogados nombrados por el presidente de la República (BCN, 2021b).

Con todo, dada la envergadura del trabajo que realiza la CGR, esta «ha ido implementando con el tiempo es el uso de la tecnología. Hoy en día estamos (...)

cruzando bases de datos que nos permitan identificar si se está utilizando bien el recurso (...). Para eso estamos trabajando en un proyecto que se llama “La Contraloría impulsada por datos”» (Sepúlveda, 2021). Así, se busca que la acción de la CGR logre ser más oportuna y eficiente.

En tal sentido, son varias las iniciativas que la CGR se ha propuesto implementar a fin de cumplir con la labor encomendada por la CP y el ordenamiento jurídico, y por este motivo, Sepúlveda releva la trascendencia e importancia que tiene el trabajo de la CGR en contribuir a reforzar la confianza ciudadana en las instituciones al señalar que «si vinculamos todas esas distintas aristas (...), vamos viendo que nuestro trabajo si contribuye, contribuye también si es que nos ven trabajando con otros que están en la misma que nosotros, por ejemplo, consejo para la transparencia» y agrega, «contribuye y es un contrapeso a la función que hace el gobierno (...) una institución que, pese a que esto puede ser no popular decirle que no al gobierno de turno, creo que hace el contrapeso en una democracia» (Sepúlveda, 2021).

[Análisis al ejercicio e iniciativa de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales. La experiencia de España y de Chile.](#)

Las campañas y las elecciones permiten y ofrecen una oportunidad para que la ciudadanía pueda interactuar con sus líderes y dirigentes políticos, al permitir por un lado elevar demandas y necesidades, y por otro presentar compromisos y prioridades de gobierno. Las campañas entregan legitimidad a un gobierno democrático, pero también, elevan expectativas de resultados en la acción de gobernar. En este sentido, hacer una buena campaña permitir conocer al candidato y sus propuestas, no obstante, el proceso de gobernar es aún más complejo, y aquí es cuando el rol del o la presidenta entra a jugar de manera estratégica en la conducción y cumplimiento de las expectativas de gobierno (Claibourn, 2011).

Aquí no basta que la ciudadanía vote por un candidato de acuerdo a sus propuestas y con eso, termine la relación creada en campaña. Por lo general, la ciudadanía continúa evaluando al presidente en base a la agenda propuesta, la que también va incorporando nuevos problemas y desafíos a ser atendidos. Esta agenda marcará,

desde un inicio, la administración de gobierno y sobre el cual la opinión pública juzgará su cumplimiento. Nos referimos a la rendición de cuentas de los compromisos de gobierno (Claibourn, 2011).

Sobre esto, Claibourn (2011) especifica que ningún modelo de rendición de cuentas de la agenda de gobierno logra capturar todo el trabajo del gobierno de forma perfecta, ya que cada modelo contiene algo de verdad o algún error, no obstante, lo relevante es que del modelo que se adopte, se logre promover, enseñar e informar lo que podemos esperar del presidente o presidenta, de los ciudadanos hacia el gobierno, de los medios y del gobierno en general. Lo anterior se explica porque la *«Agenda accountability occupies the ground between prospective and retrospective accountability with regard to the demands on and power of citizens»*³¹ (Claibourn, 2011, pág. 154). La rendición de cuentas, para que sea efectiva, requiere receptividad social, puesto que, por mucho esfuerzo que haga el o la líder política en cumplir con sus compromisos, si la rendición de cuentas no se difunde o no se conoce, no existe (Abellán López, 2018).

La relevancia que posee la rendición de cuentas tanto por el uso del poder como en materia financiero/contable —que se inscribe en lo que se denomina rendición de cuentas horizontal— ha quedado demostrada y sobre lo que existe consenso amplio de su existencia, fortalecimiento y elemento fundamental en un sistema democrático. Sin perjuicio de lo anterior, y dado los avatares de contexto político y social en que se encuentran inmersas las democracias representativas, es necesario avanzar en el desarrollo de nuevas instancias de rendición de cuentas que permitan recuperar la confianza ciudadana y la legitimidad en las instituciones, a lo que el profesor Manuel Villoria sintetiza en la siguiente frase «para prevenir la corrupción, el clientelismo y el despilfarro, la democracia necesita mejores sistemas de control del Gobierno que aumenten la transparencia sobre sus acciones» (Villoria Mendieta, 2021). Aquí entramos en lo que Guillermo O'Donnell denomina rendición de cuentas vertical.

³¹ La rendición de cuentas de la agenda ocupa el terreno entre la rendición de cuentas prospectiva y retrospectiva con respecto a las demandas de poder de los ciudadanos. La traducción es propia.

La rendición de cuentas del Gobierno de España, un ejercicio en desarrollo.

La democracia, como todo sistema, debe ser actualizado. Es por esto que «gobiernos de diferente índole del ámbito occidental, sobre todo europeos, empiezan a tomar cuenta de la necesidad que hay de relegitimar el sistema mediante diferentes mecanismos, y es entonces cuando expresiones o conceptos, (...), como pueden ser rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia, *accountability*, (...) comienzan a tomar cuerpo de una forma más sólida» (Monge, 2021b).

Sobre este punto, Monge indica que «la rendición de cuentas forma parte de los requisitos que, al día de hoy, supone que deben tener las democracias avanzadas, es decir, un gobierno que quiera estar en los puestos más altos de calidad democrática, tiene que tener ejercicios de rendición de cuentas» (Monge, 2021b).

Del ejercicio de Rendición de Cuentas, *Cumpliendo*

En el momento en que el presidente del Gobierno es investido en su cargo, este expone ante el Congreso su programa político, el cual contiene los compromisos y propuestas a desarrollar en su legislatura. Este programa puede contener las ideas de un único partido o, como ocurre en la XIV Legislatura (Congreso, 2019), contener las ideas de varios partidos, para formar gobierno.

Es en el discurso de investidura donde el presidente de gobierno afirmó que «en el régimen político democrático, la libertad supone una implicación activa de la ciudadanía en el gobierno e implica también un control estricto de cualquier abuso por parte de los poderes públicos. Exige, en consecuencia, transparencia, limpieza, ejemplaridad. Debemos combatir la desafección política ciudadana con ejercicios claros de transparencia, mecanismos estrictos de control y garantías en la rendición de cuentas» (Congreso, 2020a, pág. 10).

En palabras de la funcionaria de la Unidad a cargo, Alma Porta Lledó³², en entrevista para esta investigación³³, señala que con esta manifestación, el gobierno impulsa

³² Alma Porta Lledó, funcionaria de la Unidad de Rendición de Cuentas de Secretaría General de Presidencia del Gobierno de España.

³³ Véase anexo 1.6 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

el ejercicio de rendir cuenta de sus compromisos, «como mecanismo para combatir la desafección política de la ciudadanía, como mecanismo para informar a la ciudadanía de lo que está haciendo el gobierno y hasta qué punto cumple lo que había dicho que iba a hacer, y enfocado, justamente, a evitar la crispación y a intentar que la ciudadanía se acerque más a la política» (Porta Lledó, 2021).

De esta forma, «España se sitúa (...) en la vanguardia de la rendición de cuentas, con un ejercicio singular y pionero que permite conocer el estado de progreso de los compromisos formulados por el Gobierno en el momento de la investidura y a lo largo de toda la legislatura» (Gob. España, 2020).

Si bien este tipo de iniciativa se ha desarrollado de forma relativamente similar en otros gobiernos como el de Rodríguez Zapatero y también, en comunidades autónomas, la particularidad del ejercicio de rendición de cuentas *cumpliendo* versa en «intentar sistematizar un ejercicio de rendición de cuentas que tenga la solvencia y la solidez académica e intelectual suficiente, como para que pueda perdurar en el tiempo independientemente de quien gobierne» (Monge, 2021b).

Con esta iniciativa el gobierno de España se inserta en una nueva corriente de desarrollo del sistema democrático para buscar reconstruir los puentes de conexión con la ciudadanía, de forma de entregar solvencia y coherencia al sistema político, para que se «vaya creando, primero, a nivel de la administración general del estado y de presidencia de gobierno, y luego, en cada una de las comunidades autónomas y municipios, (...) una cultura de transparencia y rendición de cuentas», por tanto, «el gran objetivo que en ese momento se plantea es que, gobierne quien gobierne, exista ya una metodología (...), que exista una costumbre ya instalada, que exista un dispositivo que permita rendir cuentas de forma periódica, gobierne quien gobierne» (Monge, 2021b).

Esta nueva forma de entender la responsabilidad política de los gobernantes frente a la ciudadanía, se inscribe en un nuevo estándar de desarrollo democrático de la actuación del representante político y que, el propio gobierno se auto impone. Sobre

este punto el profesor Dr. Manuel Villoria³⁴, en entrevista para esta investigación³⁵, señala que la rendición de cuentas que el gobierno de España se encuentra desarrollando puede entenderse como nuevo estándar de medición del actuar político, con la particularidad —a diferencia de otros ejercicios de similar naturaleza— que, en este caso, «el ejecutivo voluntariamente, en un acto de *self-regulation*, de auto regulación, genera este tipo de datos, para que la oposición, la sociedad controle, debata, pero sobre hechos ciertos, sobre datos con base sólida, y no solo sobre la retórica, que también es necesaria en una democracia», es decir, «el propio gobierno pone a disposición de la ciudadanía, toda una serie de datos sobre cómo está cumpliendo el programa de gobierno, cómo está haciendo frente a sus propios compromisos, cómo está llevando adelante el pacto de coalición» (Villoria Mendieta, 2022)

Ahora bien, la funcionalidad de este ejercicio, según Dolors Canals, es doble. Tiene «una funcionalidad ad intra, interna del propio gobierno, porque lo que conlleva este tipo de unidades también es ordenar (...) y racionalizar el funcionamiento interno (...) y luego, evidentemente hay otra, que es ese intento de transparencia, de un gobierno más abierto, más cercano a la ciudadanía para intentar explicar que se hace por parte de los que están al mando» (Canals, 2021). En este punto, la profesora Canals hace una acotación al señalar que, estos ejercicios de rendición de cuentas no deben ser visto como parte del sistema de control a las acciones de gobierno propiamente tal, donde si bien los departamentos ministeriales pueden tener la sensación que es un nuevo control a la gestión, no obstante, enfatiza en que «la rendición de cuentas es dar a conocer, a los ciudadanos, lo que yo he cumplido respecto a lo que me comprometí como gobernante. Es más, en términos de legitimidad democrática de la acción gubernamental» (Canals, 2021).

Sobre esto, el profesor Villoria señala, al igual como lo indicará la profesora Canals, que este ejercicio de rendición de cuentas sale de la lógica conocida, al traspasar

³⁴ Manuel Villoria Mendieta, catedrático en ciencia política de la Universidad Rey Juan Carlos . Ex secretario de general técnico de educación y cultura en la Comunidad de Madrid, ex miembro del consejo rector de la Agencia estatal de evaluación de las políticas y calidad de los servicios. Integrante del grupo de análisis metodológica (GAM).

³⁵ Véase anexo 1.9 con el cuestionario de la entrevista efectuada.

la frontera entre el *front office* y el *back office* de la actuación de gobierno, ya que no sólo es relevante para el control y seguimiento de la gestión interna sino que, además, «es importante el otro elemento, que es no solo un control interno, no sólo que nosotros, a parte del control contable, control financiero y los controles de gestión natural que hay dentro de las administraciones, nosotros generamos este control específico desde la presidencia del gobierno, que es un control político, muy político, pero que, además, se pone a disposición de la ciudadanía y de esa forma de consiguen dos cosas, un control interno y un control externo. Esta es la naturaleza de este ejercicio. Yo creo que ahí es donde hay un avance importante para que la ciudadanía también participe en el control» (Villoria Mendieta, 2022).

Una característica importante de este ejercicio de rendición de cuentas, radica en que su origen no se encuentra anclado al gobierno de turno de la XIV Legislatura, sino que responde a una apuesta del propio presidente de gobierno, «por lo tanto, si podemos decir que no es fruto de la colación. Esto sale muy del núcleo de confianza, del círculo más próximo de presidencia de gobierno, no del consejo de ministros sino de la presidencia de gobierno» (Monge, 2021b). Esta situación es fundamental para el desarrollo y evolución del ejercicio, ya que, «si no se dirige desde la esfera más alta, a veces eso no llega a buen puerto» (Canals, 2021).

Es dable recordar que este ejercicio de rendición de cuentas busca hacer frente a la grave crisis de credibilidad y confianza en las instituciones políticas que, en palabras del profesor Villoria, poseen «unos índices de confianza verdaderamente bajísimos, de los más bajos de las democracias, en Europa desde luego». En este sentido, los responsables políticos deben adoptar medidas que vayan encaminados a fortalecer la democracia, «con comportamiento de este tipo, comportamientos por una parte de rendición de cuentas, transparencia, *responsiveness* (...) y de tener una capacidad de dar respuesta. [A lo] que, Rosanvallon llama *visibilité*, [que] es la capacidad de hacer que la gente entienda, que es lo que está haciendo este gobierno», de esta forma, «éticamente hay que ser deontológico, es decir, lo que hay que hacer, hay que hacerlo, si está bien hay que hacerlo» (Villoria Mendieta, 2022).

En cuanto al ejercicio de rendición de cuentas, este se caracteriza y, a la vez, se diferencia de otros modelos de similar naturaleza, en que es un ejercicio global del conjunto del gobierno y no sólo de la presidencia; es también omnicomprendiva, ya que, incluye todos los compromisos³⁶ asumidos tanto por el presidente como por los titulares de los departamentos ministeriales; es a su vez, dinámica en su labor continua de seguimiento al cumplimiento; posee rigor metodológico apoyado en los mejores estándares o criterios utilizados a nivel comparado y evaluado por un grupo de análisis conformado por expertos y expertas; tiene la capacidad de establecer una trazabilidad de los compromisos; la difusión de los resultados se hace de forma periódica cada seis meses y el ejercicio se realiza de manera continuada (Gob. España, 2020).

De las características señaladas, existe una que debe ser destacada por su originalidad y que le otorga un rasgo diferenciador de cualquier otro ejercicio de rendición de cuentas, y que forma parte de las fortalezas³⁷ que posee este ejercicio, la cual radica en la existencia de «un grupo de análisis metodológico (GAM), conformado por expertos y expertas procedentes de la universidad pública, que estudien y reflexionen sobre la metodología (...) con el propósito de garantizar que está dotada de la máxima coherencia interna y rigor (...) para robustecer el trabajo, hacerlo fiable, objetivo y verificable externamente» (Gob. España, 2020). Esta particularidad permite dotar de legitimidad al propio modelo ya que, «no es un mero ejercicio de *window-dressing*, no es un mero ejercicio de propaganda porque hay un grupo de personas que están ahí, que no son miembros del gobierno ni del partido de gobierno ni tal, sino que son gente con un cierto nivel de independencia y de profesionalidad para ver las cosas» (Villoria Mendieta, 2022). El GAM se compone de 12 personas, todas expertos y expertas, proveniente de distintas áreas de conocimiento universitario. Su composición es paritaria e intenta representar la

³⁶ «Con carácter general, un compromiso podría ser definido como una manifestación de la voluntad de llevar a cabo una iniciativa o conjunto de iniciativas con el fin de abordar una necesidad o solucionar un problema, que genera una expectativa en un tercero o terceros. Es, por tanto, una obligación contraída» (Gob. España, 2020, pág. 15).

³⁷ Véase anexo 4 sobre cuadro con las principales fortalezas, debilidad, oportunidades y amenazas identificadas.

equidad territorial, al provenir de centros universitarios de distintas comunidades (Canals, 2021).

En relación con el producto que entrega el ejercicio de rendición de cuentas, este lleva por nombre *Cumpliendo*, que es un informe semestral el cual contiene los «datos, nos da un balance periódico, a mitad de año en junio y final de año en diciembre, sobre el estado de los compromisos que ha adquirido el gobierno». Para su confección, «la Unidad ha desarrollado una plataforma informática, Teleos, que es la que nos permite recopilar toda la información, aportar el seguimiento que se hace a las iniciativas diariamente, y es la que centraliza toda la información de compromisos e iniciativas, [lo que permite la] trazabilidad de los compromisos»³⁸ (Porta Lledó, 2021).

Asimismo, el ejercicio considera todos los compromisos que el gobierno y sus departamentos han asumido, que hasta la fecha son 1.481³⁹, de estos, 10 se consideran decaídos⁴⁰ (Gov. España, 2021), es decir, se reconoce la imposibilidad de cumplir. Al respecto, Alma Porta señala que el concepto decaído «no es una categoría que usemos a la ligera, sino que, si una expectativa que se ha creado en la ciudadanía (...), se tiene que dejar de lado porque ha ocurrido alguna cosa muy grave y eso es irrealizable, se tiene que justificar. Es una rendición de cuenta de, “no te olvidas de las cosas”, sino que si algo no se va a poder hacer tienes que explicar muy bien porque no se va a poder hacer» (Porta Lledó, 2021).

Con respecto a la utilidad de la información que entrega el ejercicio, a modo de conocer el real impacto que esta iniciativa tendría, dada su reciente existencia, aún no existen datos sobre la real utilidad. «En este momento en donde llevamos poquito tiempo trabajando, este ejercicio todavía no es útil para nadie. Ahora bien, en el

³⁸ A mayor abundamiento, el ejercicio de rendición de cuentas posee un micro sites dentro de la página web del Palacio de la Moncloa, donde se puede obtener la información en detalle tanto del informe, los anexos y los datos utilizados, de los tres informes emitidos hasta la fecha. <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx> (véase anexo 6).

³⁹ Los compromisos provienen del discurso de investidura, el acuerdo de coalición progresista PSEO-UP, otros acuerdos de investidura, compromisos relacionados con el PRTR, manifestaciones y declaraciones públicas (Gov. España, 2021, pág. 5).

⁴⁰ El ejercicio considera los siguientes estados de cumplimiento: No activado, Activado (en proceso – sin avances, en proceso – con avances, en proceso – en tramitación por terceros, cumplido), Decaído (Gov. España, 2021, págs. 13-14).

momento en que se establezca y sistematice, tiene que ser útil para todos esos públicos. Para el gobierno, como instrumento de gestión interna, para la oposición, como herramienta de oposición, para la prensa, como herramienta de escrutinio de ir vigilando desde afuera, y para la ciudadanía, como ejercicio de rendición de cuentas» (Monge, 2021b). En general, «es un ejercicio muy amplio, muy completo que ayuda a la consolidación del sistema de controles y del sistema de rendición de cuentas» (Villoria Mendieta, 2022).

En un análisis integral del ejercicio, si consideramos las preguntas que Mora Molina (2013) fórmula para verificar si el ejercicio reúne una estructura ideal, la rendición de cuentas del gobierno de España responde a la mayoría de ellas, a saber, ¿quién? El gobierno de España, ¿hacia quién? A toda la ciudadanía, ¿qué tipo de información se ofrecerá? Información sistematizada y verificable, ¿Cuándo? De forma periódica, ¿cuál es la naturaleza de la explicación? De carácter voluntario. Hasta aquí, el ejercicio *cumpliendo* satisface los requisitos que permiten configurar un sistema de rendición de cuentas, no obstante, ante la pregunta ¿existe sancionabilidad? Que es parte fundamental de una rendición de cuentas, asumir la responsabilidad de las decisiones, el ejercicio de rendición de cuentas posee un vacío de aplicación. La responsabilidad y ética del actuar de un representante político, y su posible sanción, entra en la esfera de las buenas prácticas puesto que «es un tema de debate parlamentario, de debate político, [debido a que] la responsabilidad política de los ministros es algo que no puede regularse en una norma, pero si deben de existir unas prácticas políticas que hacen que, si usted se ha equivocado gravemente, pues dimita» (Villoria Mendieta, 2022). Este punto es una gran oportunidad que posee este ejercicio para contribuir a mejorar el estándar con el que se mide y se tolera el actuar de un representante político por parte del propio sistema político y por parte de la ciudadanía.

En resumen, esta es una herramienta muy potente para un ejercicio de debate democrático y de crítica política seria, basada en datos verificables y sobre cuestiones que nos afectan a toda la sociedad ya que, «es útil al propio gobierno, (...), cualquier política pública o acción gubernamental, que suponga esta funcionalidad de auto reflexión interna, de ordenación, de racionalización, de contar,

de abrirse, exponer, incluso reconocer cuando no cumple un compromiso, (...), es como un gobierno más nítido», pero también sirve «para que la oposición pueda [hacer] una mejor oposición, porque puede tener una especie de explicación de la acción de gobierno, en cuanto a cumplimiento, y a lo mejor podría llegar a que hubiese una mejor oposición» (Canals, 2021). Y por el lado ciudadano, esta herramienta permitirá que «una persona individual que quiera saber en qué estado se encuentra lo que le ha dicho el gobierno [sobre] lo que iba a hacer o también las organizaciones sociales que quizás están más focalizadas en un sector» (Porta Lledó, 2021).

De la Unidad de rendición de cuentas

Este tipo de ejercicios, por lo general, se sitúan en los gabinetes presidenciales, lo que en su momento se conoció como *joined-up government*, a modo de definir las estrategias de país y poder obtener un control y seguimiento de esas estrategias, y de esa forma, consolidar gabinetes fuertes (Villoria Mendieta, 2022).

De acuerdo con el Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, a la Unidad le «corresponderá (...) las funciones de seguimiento y control de la programación y la implementación de la actividad gubernamental, que comprende la actividad del conjunto de los departamentos ministeriales» (BOE, 2021).

En cuanto a su ubicación y dependencia orgánica, en un primer momento de la legislatura, la función se encontraba radicada en el Departamento de planificación y seguimiento de la actividad gubernamental (BOE, 2020). En la actualidad, la Unidad se ubica en la Presidencia del Gobierno, específicamente en gabinete, y su dependencia directa es la Secretaría General de la Presidencia del Gobierno. Dentro de esta, se encuentra la Unidad de Rendición de Cuentas de la Presidencia, cuyo nivel orgánico es de Subdirección General (BOE, 2021).

Con la modificación efectuada, la Unidad escala un peldaño en la dependencia jerárquica dentro del ministerio de la presidencia, con lo cual, se entrega una señal de que la función es importante y relevante para el gobierno. «El objetivo es que se institucionalice, gobierne quien gobierne, se tenga que hacer una rendición de cuentas. El objetivo es ese, y yo creo que estamos en ello» (Porta Lledó, 2021).

La experiencia chilena y la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento.

Chile es una República Presidencialista, razón por la cual, la función de seguimiento y cumplimiento de los compromisos gubernamentales ha ido cambiando de acuerdo al estilo presidencial, «según dicho estilo se organiza el gabinete presidencial, la asesoría, se eligen los ministros, se definen las rutinas» (Egaña & Chateau, 2011, pág. 188). Sumado a lo anterior, los periodos presidenciales duran 4 años sin posibilidad de reelección, situación que condiciona la proyección de desarrollo de líneas estratégicas a largo plazo y, también, la continuidad de los ejercicios de seguimiento y cumplimiento a los compromisos⁴¹. Por lo anterior, el análisis se abocará a revisar lo que fue la experiencia de la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC) y su función, dentro del gobierno.

La experiencia chilena de *Delivery Unit*

La iniciativa de la UPGC surge por decisión del presidente, al anunciar en el mensaje presidencial del 21 de mayo 2010⁴² la creación de «un sistema permanente de evaluación y control de resultados denominado “Delivery Unit”, que informe periódicamente al presidente» (Gov. Chile, 2010), sobre el estado de cumplimiento de las prioridades de gobierno. Para el desarrollo de esta unidad y sus funciones, se utilizó como base, la experiencia del modelo implementado en el Reino Unido, y contó con el apoyo técnico de la empresa McKinsey & Co. (BID, 2013).

Al respecto, en una presentación sobre la UPGC, se indicó que esta unidad se creó con la finalidad de asegurar que se alcanzasen las metas del programa de gobierno, mediante un enfoque de aplicación sistemática de rutinas de trabajo y uso de datos objetivos, para lo cual se contó con un grupo de personas especializadas en técnicas de gestión y con orientación a mejorar los resultados de las políticas

⁴¹ Para la elaboración de este apartado, la investigación se encontró con la imposibilidad de obtener la documentación primaria para el respectivo análisis debido a que los sitios web, correspondientes al periodo presidencial analizado, ya no se encuentran disponibles. Por lo anterior, se utilizarán como base de análisis, informes de fuentes secundarias y presentaciones efectuadas por las autoridades de la época sobre la unidad. A su vez, se intentó contactar con expertos sobre el tema en Chile, sin obtener resultados.

⁴² El artículo 24 de la constitución política de Chile establece la obligación al presidente de la república, dar cuenta al país del estado administrativo y político de la nación ante el congreso pleno.

públicas (Seebach, 2010). Por tanto, la existencia de la UPGC tuvo un marcado rol ad intra del gobierno.

En cuanto a las funciones, a la UPGC le fueron asignadas las siguientes: «i) apoyo estratégico para dar coherencia a la gestión programática o planificación de la acción gubernamental; ii) coordinación, principalmente ejercida a través de la DCI; iii) seguimiento y ajuste, y iv) rendición de cuentas» (BID, 2013, pág. 15).

La función de apoyo estratégico «consistió en asistir a los ministerios sectoriales prioritarios en la estructuración de sus planes de acción, para que estuvieran alineados con los ejes estratégicos de gobierno y que contaran con metas e indicadores accionables» (BID, 2013, pág. 15). En este sentido, la UPGC tuvo un rol de acompañamiento al resto de ministerios sectoriales con la idea de unificar criterios para el cumplimiento de las prioridades de gobierno y ayudar en la generación de metas e indicadores realizables, todo bajo una metodología rutinaria de recopilación de datos, generación de informes e instancias de intercambio de opiniones.

La función de coordinación se refiere a «brindar apoyo para la resolución de fallas de coordinación que limitan el progreso de los compromisos de gobierno, ayudando a detectar cuando estas suceden y mitigándolas» (BID, 2013, pág. 18). En esta acción, la UPGC participó como articulador en las reuniones bilaterales entre el presidente y los ministros sectoriales, como también, en los comités interministeriales.

En cuanto a la función de seguimiento y ajuste, la UPGC se encargó de «custodiar la integridad y el foco de la estrategia programática delineada por el presidente a través del monitoreo permanente de los compromisos en torno a los ocho ejes prioritarios del plan de gobierno» (BID, 2013, pág. 18). La idea de esta función era impedir que la contingencia política y social desviaran la atención del gobierno de las prioridades y la agenda, o en casos calificados, por su magnitud e impacto social, se requiriera efectuar ajustes imprescindibles a las prioridades. No obstante, cualquier modificación a las estrategias para el cumplimiento de las prioridades

sería realizado por los propios ministerios sectoriales, dada la escasa capacidad técnica de la UPGC (BID, 2013).

Del informe del BID (2013) que analizó la experiencia chilena sobre la unidad de cumplimiento, se pueden extraer algunas críticas relacionadas con la función de seguimiento y ajuste, siendo una de ellas, «la percepción de un alto costo de transacción para los sectores» (pág. 20), representado en la respuesta simultánea de los sectores a varias agencias gubernamentales que solicitan información para monitoreo. A lo anterior, se suma otra crítica efectuada que radicó en que la UPGC efectuó el seguimiento y ajuste utilizando herramientas básicas de gestión, a lo que se agrega la escasa experiencia y la alta rotación de los integrantes de la unidad, lo cual, impidió un desarrollo sostenido y cualificado del ejercicio (BID, 2013).

Por último, la función de rendición de cuentas trataba sobre la idea de «reportar oportunamente a la ciudadanía los avances del gobierno en el logro de los compromisos presidenciales» (BID, 2013, pág. 21). La intención que existió, siguiendo con la premisa formulada por el presidente al momento de asumir el mando, era que al gobierno se le evaluase por los resultados, lo cual, requería que se le comunicara a la ciudadanía, en todo momento, el grado de avance y de cumplimiento. Para esto, la unidad emitió diferentes informes, en distintos periodos, sobre el estado de avance.

Para el caso chileno, la rendición de cuentas gubernamental o cuenta pública se efectúa, de forma tradicional, cada 21 de mayo⁴³, a su vez, por iniciativa del presidente se sumaron rendiciones anuales para los ministerios sectoriales e intendencias regionales, así como, para casos específicos que requerían una mayor atención por parte de la comunidad, como fue la rendición de cuentas por motivo de la reconstrucción post terremoto del año 2010 y sobre los siete ejes prioritarios del programa de gobierno (BID, 2013).

Sobre esta última función, es dable señalar algunos reparos. Siguiendo con el análisis efectuado por el BID y, considerando los principios que rigen una rendición

⁴³ En el año 2017, mediante la ley 21.011, se efectúa una modificación constitucional para cambiar la fecha de la cuenta pública, pasando del 21 de mayo al 1 de junio (BCN, 2021a).

de cuentas, el ejercicio de cumplimiento no agrega valor al mensaje del 21 de mayo respecto de lo que ya se venía realizando en gobiernos anteriores. Por su parte, las rendiciones efectuadas por los ministerios sectoriales no habrían cumplido con los principios de un ejercicio de rendición de cuentas, ya que no transparentaban los malos resultados u objetivos no cumplidos. A su vez, los informes —si bien fueron un gran avance en términos de transparencia— carecieron de simpleza y lenguaje claro, sumado a que la información abarcaba compromisos más allá de las prioridades estratégicas definidas por el gobierno, perdiendo así, su lógica de informe de cumplimiento de prioridades. Por último, actores externos como *think tanks* y ONG's, manifestaron que los informes de cumplimiento tenían más relación con una acción propagandística del gobierno que con un efectivo ejercicio de rendición de cuentas, ya que, los informes no harían mención a los compromisos que presentaban retrasos o que habrían sido descartados y las razones de aquella decisión (BID, 2013).

En relación con el producto generado por la UPGC, éste careció de una periodicidad sistemática y única⁴⁴, lo cual impide obtener una trazabilidad y seguimiento coherente de la información. Asimismo, si se toma en cuenta la crítica que realizan las entidades externas pertenecientes a la sociedad civil organizada, los informes carecieron de una estrategia de comunicación efectiva, ya que, «existen distintas posturas sobre la diseminación efectiva y la utilidad de los informes de cumplimiento para los parlamentarios, e inclusive para los partidos políticos de la misma coalición de gobierno» (BID, 2013, pág. 35).

El último informe publicado llevó por nombre, «Rindiendo cuenta: Balance de tres años de Gobierno del presidente Sebastián Piñera» (UPGC, 2013), el cual se estructuró en torno a las siete prioridades que el presidente definió, además del tema de la reconstrucción del país. Al respecto, «el balance (...) presenta el avance de los objetivos estratégicos y metas establecidas para cada uno de los ejes

⁴⁴ «A los mensajes del 21 de mayo (...), se sumaron las rendiciones de cuentas anuales por parte de los ministerios e intendencias, la rendición anual liderada por la UPGC sobre la reconstrucción cada 27 de febrero y 27 de agosto, la rendición de cuentas con respecto a los siete ejes prioritarios cada 11 de marzo, e inclusive informes específicos por eje en otros períodos» (BID, 2013, pág. 22).

prioritarios de gobierno, así como también el estado de las principales acciones asociadas (...). Los objetivos estratégicos corresponden a metas de resultados e impacto en la ciudadanía (...), que deben cumplirse antes de marzo de 2014» (UPGC, 2013, pág. 10).

El documento en sí, efectúa una presentación de la visión, misión, ideas y prioridades de ese periodo presidencial y, también, se presentó la nómina de las autoridades ministeriales y de subsecretarios que formaron parte del gobierno, hecho que no deja de llamar la atención dado que se le da realce a los actores políticos por sobre el contenido que se busca informar. Sumado a lo anterior, el documento no contiene ni tampoco hace referencia a la metodología que el ejercicio utilizó, con lo cual, la crítica sobre el sentido propagandístico del documento, tiene cierta justificación.

De los datos y antecedentes que se pudieron recopilar, resulta posible establecer que el ejercicio de cumplimiento llevado a cabo por parte del gobierno de Chile entre los años 2010-2014, se enfocó más en mejorar la coordinación interministerial, así como, aumentar el control por parte del propio presidente sobre el cumplimiento de los ejes prioritarios que él fijó para su mandato, a fin de cimentar el legado de su gobierno, dejando en un segundo lugar el aspecto de rendición de cuentas del ejercicio a la ciudadanía. De ahí, quizás, la razón de que no existan muchos registros del ejercicio al día de hoy, e incluso, «algunos expertos opinan que la información de cumplimiento debería ser exclusivamente una herramienta de gestión interna del gobierno y no debería utilizarse para la rendición de cuentas» (BID, 2013, pág. 36).

De la División de Coordinación Interministerial (DCI)

Al igual como ocurre en otros países, la función se encuentra radicada en lo que se conoce como centro de gobierno⁴⁵, específicamente en el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES), por tratarse del ministerio «responsable de

⁴⁵ «De acuerdo con la OCDE, la expresión centro de gobierno abarca a la institución o al grupo de instituciones que provee un apoyo y asesoramiento directo a la máxima autoridad política en la cumbre del poder ejecutivo y al consejo de ministros» (BID, 2013, pág. 3)

llevar la coordinación programática del gobierno y asesorar jurídicamente al presidente» (BID, 2013, pág. 6).

Bajo la lógica del enfoque por resultados que quiso imprimir el presidente, se crea la UPGC al interior de SEGPRES, la que se ubicó en la División de Coordinación Interministerial (DCI). Lo anterior, se enmarca en la idea de «devolverle a la SEGPRES su impronta inicial de órgano asesor y coordinador» (BID, 2013, pág. 12).

Por lo anterior, se reforzó la función coordinadora de la gestión gubernamental que tiene la DCI, con la clara intención de fortalecer la gestión centralizada y unificada de la agenda programática (BID, 2013) y evitar, de esa forma, que cada ministerio sectorial levantara agendas paralelas a las prioridades de gobierno como venía ocurriendo en los gobiernos anteriores (Egaña & Chateau, 2011).

Dado el carácter presidencialista del régimen político chileno, «a partir de 2010 la DCI se organizó en dos unidades: la Unidad Sectorial (...) [que] incluye a la Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento (UPGC), y la Unidad de Regiones» (BID, 2013, pág. 14).

Capítulo V: Conclusión y aportes finales

«Schattschneider once wrote, “The most legitimate question to be asked in a democracy is: how can people get control of the government?” (1960, xi). This is the point of accountability» Michele Claibourn (2011, pág. 160).

Fernando Vallespín (2010) en su artículo sobre responsabilidad política y rendición de cuentas, hace referencia a una cuestión que resulta fundamental para entender el porqué de la desafección ciudadana y crisis de legitimidad política. Al respecto indica «cuando hablamos de responsabilidad hablamos de la necesidad de ofrecer razones, argumentos, que resulten aceptables para los demás» (pág. 104), es decir, transparentar las acciones, fundamentar las decisiones y abrirse al escrutinio y debate público.

Bajo esta premisa, en cuestiones de gobierno y de política, la responsabilidad del representante político sobre sus acciones y decisiones van más allá del ámbito individual, ya que, la responsabilidad deja de ser hacia uno mismo y se vuelca «fundamentalmente [hacia] otros sujetos, un sujeto llamado colectividad, ciudadanía (...) que es frente al cual nosotros tenemos que aportar razones de nuestra conducta. En esa necesidad de buscar una justificación entra de una manera directa el problema de la responsabilidad política» (Vallespín Oña, 2010, págs. 97-98).

Por lo anterior, para que la democracia representativa pueda funcionar de forma coherente y adquiera legitimidad, Vallespín (2010) es categórico en señalar que «es imprescindible que exista la responsabilidad política de los gobernantes ante los ciudadanos. Eso y no otra cosa es lo que dota de sentido a todas las cadenas de poder que establecemos dentro de los sistemas democráticos» (pág. 98).

A lo largo del análisis efectuado para este Trabajo Final de Master se ha podido realizar un estudio comparado, entre el gobierno de España y el gobierno de Chile, a la arquitectura y funcionamiento de los distintos instrumentos y herramientas que permiten estructurar un sistema de rendición de cuentas desde tres perspectivas: 1) rendición de cuentas por el uso del poder, 2) rendición de cuentas financiero-contable, y 3) rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales, considerando para esto, a los actores institucionales que intervienen, sus características y particularidades. Asimismo, y con el fin de realzar la importancia de la rendición de cuentas, fue pertinente efectuar un análisis al contexto político-social de ambos países, y de esa forma, lograr entender lo relevante del tema en estudio.

Principales resultados del estudio comparado

El estudio efectuado permite observar grandes similitudes y también, algunas diferencias, en cuanto a los escenarios en los que se encuentra el sistema democrático. En este sentido, no deja de llamar la atención que ambos países se vieron envueltos por sendos movimientos sociales que, de una forma u otra, vinieron a revolver y desorganizar la estructura anquilosada del poder político.

Así pues, de las entrevistas sostenidas con los distintos actores, existe un amplio consenso sobre las malas prácticas del establishment político que llevaron —una antes y otra después— a que la sociedad civil, la comunidad, rompiera su ethos y exigiera cambios de fondo al sistema democrático. Una democracia en la cual ya no se creía, ya no se compartía, y que se necesita recuperar.

Asimismo, cabe señalar que, a lo largo del análisis efectuado al sistema de rendición de cuentas, implícitamente se abordó la idea de la evaluación en la acción pública, ya que, la rendición de cuentas sirve justamente para el propósito de la evaluación que es, aportar y transparentar información, generar conocimiento tanto interno como externo al gobierno y, para que la ciudadanía pueda emitir un juicio de valor.

1. El caso del 15-M en España y el 18-O en Chile son muestras que la comunidad, la ciudadanía quiere participar de la política, quiere ser actor principal del desarrollo y para eso, la democracia representativa tiene la obligación de abrirse a esos nuevos canales e incorporar otros actores en el juego democrático. Ya no basta con que los partidos políticos se organicen y debatan en los parlamentos, ya no basta con que se realicen elecciones periódicas cada cierto tiempo, sino que ahora es también o, incluso, más necesario «dotar al sistema político de coherencia, porque la [falta de] coherencia es lo que más hoy en día genera frustración» (Prieto, 2021).

Recuperar la confianza y legitimidad ciudadana en las instituciones, no es una tarea fácil, no obstante, a la luz de los acontecimientos es un imperativo, no sólo ético sino empírico, que la democracia se debe reforzar, cuidar y proteger, puesto que, «en Europa la democracia lleva mucho tiempo dándose por hecha, dándose por consolidada y ya lo vemos que no es así, en absoluto» (Monge, 2021b).

El impacto que estos movimientos tuvieron en las sociedades es indesmentible, puesto que en el caso español dio paso a que surgiera un multipartidismo fuerte, a que se comenzara hablar de transparencia y de rendición de cuentas, y hoy en día, a que exista un gobierno de coalición, y que, en vista a los acontecimientos y procesos electorales, será el primero de muchos que vendrán. Para el caso chileno, la gran revuelta social trajo como corolario un proceso inédito de convención

constitucional para la redacción de una nueva constitución, que reorganizará al país y con ello, también se permitirá fortalecer el sistema democrático.

2. Lo anterior, aplica también a los partidos políticos, instituciones fundamentales del sistema que, a la luz de los antecedentes analizados, carecen de respaldo ciudadano en ambos países. En este aspecto, todos los entrevistados consultados sobre la materia coincidieron en que los partidos deben necesariamente ser fortalecidos, tanto en su aspecto normativo como en su funcionamiento, de forma que la democracia se vaya fortaleciendo desde los pilares de su composición.

La fiscalización, control y rendición de cuentas de estas organizaciones debe ser un requisito imperioso de establecer. Por ejemplo, para el caso chileno, que sea la CGR quien tenga la competencia para auditar las finanzas dado que se trata de una institución especialista —como ocurre en España con el TCU— y no el Servicio Electoral cuya función es la de organizar los procesos electorales, podría ser una forma de dotar de credibilidad a las organizaciones políticas. En el caso español, la crítica apunta a que estas organizaciones son cajas negras, que se regulan por el derecho privado, pero reciben financiamiento público. En este aspecto, resulta imperioso actualizar las normas de transparencia para que los partidos, como entidades de interés público, entren dentro de las instituciones obligadas.

3. En relación con la rendición de cuentas por el uso del poder, cuya función la ejerce el Congreso de los Diputados para el caso español y la Cámara de Diputadas y Diputados en el caso chileno, si bien responden a sistemas políticos distintos, las funciones que estas instituciones realizan son vitales para el fortalecimiento de la democracia. Sin perjuicio de ello, de los antecedentes revisados, es posible advertir que la mala utilización o abuso en la utilización de los instrumentos de fiscalización, sumado a la escasa transparencia activa existente dentro de estas instituciones, hace que la percepción ciudadana y la opinión pública sea crítica con los miembros de esta organización.

A lo anterior se agrega un problema grave que atenta directamente con la credibilidad en el sistema, y es la utilización de antecedentes y datos falsos para sustentar argumentos y fundamentos retóricos en espacios de deliberación como

son los parlamentos. Esta conducta y mala práctica, utilizada por actores políticos, debe ser sancionada estrictamente, más aún hoy cuando los datos son fácilmente comprobables. Es aquí cuando la responsabilidad política se hace práctica.

4. Sobre la rendición de cuentas financiero-contable, ejercida por el Tribunal de Cuentas de España y la Contraloría General de la República de Chile, ambas instituciones, de largo recorrido histórico, son cruciales dentro del sistema de pesos y contrapesos. Del análisis realizado a la arquitectura y funcionamiento fue posible advertir grandes diferencias que hacen que el impacto que estas tienen dentro de los propios países varíe significativamente.

En primer lugar, la composición de su ápice estratégico marca ya una diferencia, un Consejo para el TCU y un Contralor para la CGR. Luego, se advierte que las funciones que posee la CGR son más amplias que las que tiene el TCU, con lo cual, la CGR adquiere un mayor protagonismo dentro del sistema político al ser el garante de la probidad administrativa, situación que no se advierte en el caso español.

En materia de rendición de cuentas, ambas instituciones cumplen un rol de fiscalización sobre las finanzas públicas, mediante planes de fiscalización. No obstante, se advierte que la CGR posee atribuciones sancionatorias de aplicación directa sobre los agentes públicos obligados, dado que sus facultades son más amplias. Sin embargo, carece de facultades para fiscalizar instituciones privadas que reciben financiamiento público, como los partidos políticos y fundaciones, como ocurre con el TCU, rol que debería ser reforzado dentro del sistema político español.

Un asunto que marca una gran diferencia entre ambas instituciones tiene relación con el tema del control en el uso de los recursos públicos. En este sentido, de acuerdo con lo señalado por el profesor M. Villoria «en España no hay un control serio y riguroso del tema. (...) ahí tenemos un problema en lo que llamaríamos todo el control de los despilfarros y la mala gestión» (Villoria Mendieta, 2022). Al respecto, la CGR ha abierto canales para que la ciudadanía pueda efectuar denuncias sobre actos que pudiesen constituir delitos de cohecho, corrupción o malversación de fondos, así como, por despilfarros u otros actos que involucren recursos públicos. Esta situación ha llevado a que la CGR, como se expresó en el

cuerpo de este estudio, se posicione como una institución creíble y confiable de cara a la ciudadanía. Hacer partícipe a la comunidad en el control y fiscalización en el uso de los recursos públicos, podría marcar un antes y un después, en la imagen y transparencia de las instituciones públicas, del cual, el gobierno de España tiene mucho por hacer.

5. La tercera perspectiva de la rendición de cuentas, correspondiente a los ejercicios de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales aquí analizados, representan un nuevo concepto de cómo entender la democracia. Es por ello que esta investigación ha intentado profundizar en estos ejercicios que, por su tipología, carecen de un estándar homologable entre los distintos países que los han ido implementando, así como su institucionalización y utilidad, cosa que no ocurre con las dos perspectivas antes revisadas.

Esta gran diferencia radica fundamentalmente en que, el ejercicio de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales no nace de un imperativo legal o normativo, sino que nace de la voluntad del gobernante en ejercicio, quien decide adscribir y hacer suya, una buena práctica —bajo un marco de transparencia y participación— para entregar información a la ciudadanía, sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos.

Dado lo novedoso de los ejercicios, cada uno posee particularidades diferenciadoras, que confirman lo complejo del ejercicio, puesto que requiere asumir un desafío importante, el cual es, entregar voluntariamente información a la comunidad sobre el estado de los compromisos y, por el cual, el gobierno debe estar dispuesto a recibir críticas y asumir la responsabilidad (sanciones) pero no del tipo político-legal que aplican los parlamentos, tampoco del tipo administrativo que ejercen las entidades superiores de fiscalización, sino que nos enfrentamos a un tipo de responsabilidad de política pura, cuyo juzgamiento lo hace la sociedad civil, y es aquí donde la responsabilidad política de los gobernantes se hace real.

Empero, y como lo manifestó el profesor Villoria, la responsabilidad política y sus posibles sanciones, variará según la cultura de cada sociedad, de ahí lo complejo del tema, sin embargo, mediante estos ejercicios de rendición de cuentas, surge la

oportunidad para contribuir a fortalecer la democracia, permitiéndole a la ciudadanía que se haga partícipe del desarrollo, ¿de qué forma? Controlando al gobierno y exigiendo que éste cumpla con lo que prometió cuando estuvo en campaña. Esto y no otra cosa, es lo que genera confianza.

6. De los ejercicios de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales analizados, fue posible conocer dos visiones y formas de implementación. Si bien el ejercicio practicado en España se encuentra en pleno proceso y no es posible conocer aún su impacto y utilidad, con los antecedentes revisados y las entrevistas realizadas, resulta posible determinar que corresponde a un ejercicio de rendición de cuentas único en el mundo, aunque se nutre de otras experiencias internacionales. Posee características que la convierten en un ejercicio a tener en consideración para su réplica en cualquier otro país democrático que quiera modernizar y colocarse a la vanguardia.

Lo más destacable del ejercicio *Cumpliendo* radica en dos aspectos principalmente: la primera la encontramos en la conformación del GAM como un órgano consultivo externo que le entrega una solidez metodológica, imparcial y objetiva al proceso, cuestión que robustece al ejercicio; y lo segundo, en la disponibilidad de los datos utilizados, los cuales pueden ser contrastados y verificados por cualquier usuario, en línea con el nuevo paradigma del gobierno abierto. Estos dos aspectos, resultan clave y marcan la diferencia con respecto a cualquier otro ejercicio de similar naturaleza, ya que, lo que se busca es robustecer el proceso e instaurar la cultura de la rendición de cuentas de los compromisos.

En cuanto al ejercicio efectuado por el gobierno de Chile, este se enmarcó en una lógica de presentar resultados a la ciudadanía, para lo cual, el gobierno priorizó compromisos, generó coordinación entre los sectores ministeriales y, si bien, tuvo avances en el cumplimiento, careció de un proceso transparente y objetivo, razón por la cual, la crítica efectuada por actores sociales fueron hacia la calidad de la información y su imposibilidad de verificación, con lo cual, el ejercicio no tuvo credibilidad. Fue más una estrategia del propio presidente para que se cumplieran las prioridades que él estableció para su gobierno, y no como un mecanismo para

que la ciudadanía supiera y pudiera debatir sobre lo que estaba haciendo el gobierno. Esto se refleja en el informe emitido, el cual fue visto como un documento propagandístico sin utilidad real en el concierto del debate político, y es por eso que incluso —de las críticas recogidas en el informe del BID— algunos expertos manifestaron su disconformidad con la publicación y difusión del nivel de avance de los cumplimientos, puesto que podría abrir un flanco de críticas y ser usado por parte de la oposición para atacar al gobierno.

De las similitudes encontradas, los ejercicios estuvieron concentrados en Unidades específicas en los centros de gobierno, particularmente, en los Ministerios de Presidencia. De esta forma, lo que se busca es que estos ejercicios adquieran relevancia y prioridad en las tareas de gobierno, para que sean asumidos como una obligación por parte de todo el conjunto de entidades públicas y, para que la práctica de entregar información a la ciudadanía, sea una acción constante y se integre como un proceso vinculante entre representantes y representados. También coincidieron en la publicación de informes, para el caso español se realiza de manera semestral y en el caso chileno se publicaron según el compromiso a destacar, creándose sitios web dedicados exclusivamente para ello⁴⁶.

7. Los ejercicios de rendición de cuentas permiten generar aprendizaje institucional para el mejoramiento interno de los servicios. Dentro de esos aprendizajes, encontramos el hecho de reconocer que necesitamos compromisos claros, concretos y evaluables, de lo contrario, se pierde el enfoque. Al respecto, Merino (2007) profundiza en este punto al señalar que no todo es evaluable e introduce la idea de la evaluabilidad de la evaluación, lo que favorece acortar los tiempos de la misma y optimizar los resultados.

De esta forma, el sistema de rendición de cuentas analizado y en especial, el ejercicio de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales, ha permitido que la administración adquiera conocimiento sobre cuáles son los compromisos que ha asumido, como un efecto de mapeo y espejo y, sobre todo,

⁴⁶ Como se señaló, para el caso español la información se puede encontrar en la página web del palacio de la Moncloa (véase anexo 7). En caso chileno, la página web ya no se encuentra disponible, por lo que no fue posible realizar un análisis a su contenido.

permitirá contribuir a focalizar los esfuerzos para realizar evaluaciones pertinentes y oportunas, que faciliten la medición de la relevancia e impacto de los compromisos y las políticas que de ellos se originen.

En este sentido, la rendición de cuentas no sólo transparenta la información y responsabilidad del actor político, sino que también, facilita la evaluación al focalizar los esfuerzos en aquellas áreas que resulten prioritarias, por eso que, a pesar que la rendición de cuentas no es evaluación, contribuye a esta para que se realice de mejor manera, como un efecto de semáforo, que entregue luces sobre que compromiso y que iniciativa deben ser evaluadas. Sin embargo, la sinergia con la rendición de cuentas, radica en que una de las funciones elementales de la evaluación es la rendición de cuentas, es decir, cuando se hace evaluación, esta tiene que ser capaz de rendir cuentas, produciéndose una retroalimentación virtuosa entre ambos instrumentos.

Finalmente, volviendo al inicio de este estudio, de forma de intentar dar respuesta a la pregunta de investigación, a saber, ¿Cómo la institucionalización y mejora de los mecanismos de rendición de cuentas contribuyen a fortalecer la calidad de la democracia?, los tipos de rendición de cuentas aquí analizados, con especial énfasis en el último de ellos, nos señalan que la democracia requiere más que nunca, crear mecanismos permanentes de vinculación con la ciudadanía, una sociedad cada vez más plural y diversa que a su vez, responde a distintos estímulos, muchos de ellos amplificadas por las tecnologías disruptivas. Esta situación abrió el camino para que la sociedad se dispersara y atomizara, creándose el distanciamiento entre el representante —que responde a la idea de partido— del representado, algo que Bernard Manin definió como «democracia de audiencia» (Monge Lasierra, 2017), en donde los actores clásicos, como los partidos políticos, han ido perdiendo la capacidad para generar opinión y concentración bajo ideas y premisas. A esta complejidad de la democracia representativa actual se suma el incumplimiento o carencia de responsabilidad de los representantes políticos frente al electorado, lo cual ahonda la separación entre gobernantes y gobernados.

Frente a este escenario, la evolución democrática imprime un nuevo desarrollo de esta, para transitar desde una democracia intermitente —que se da en los procesos electorales— a una democracia permanente, en la cual, el debate de los programas, las propuestas y valores recobren fuerza, pero asumiendo la diversidad social existente. A esta nueva concepción de la democracia Pierre Rosanvallon la llama «democracia de apropiación» o también llamada «democracia de ejercicio», y se funda en tres cualidades: legibilidad, responsabilidad y justificación o rendición de cuentas (Monge Lasierra, 2017).

En definitiva, la institucionalización del ejercicio de rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales, es un mecanismo a tener en consideración dentro de este nuevo modelo de democracia que se va construyendo, una democracia que siempre debe ser defendida y fortalecida, puesto que nunca estará asegurada, sobre todo hoy en día en que el debate público ya no se hace en el ágora clásica, sino que se está dando en otro espacio, un espacio virtual, el ciberespacio donde las libertades y los derechos no están asegurados, y donde los Estados y las democracias tienen mucho que decir y sobre todo, hacer. Mientras, apostar por reconstruir confianzas es el primer paso, en este camino evolutivo, que nos permita cimentar los consensos mínimos para hacer frente a los nuevos desafíos de las democracias digitales.

[Aportes y propuestas](#)

A continuación, se procederá a presentar algunos aportes y propuestas que, de los antecedentes tenidos a la vista, resultarían oportunos para contribuir al debate sobre el fortalecimiento de la democracia y atajar la desafección ciudadana en la política.

- Poner en valor la importancia de los programas políticos y los pactos de investidura. Esto se funda en la necesidad de generar un compromiso cierto entre el representante y los representados mediante el registro, ante la entidad pública encargada de los procesos electorales, de los compromisos basales sobre los que se fundará el gobierno electo y que formarán parte integra del modelo de rendición de cuentas, sin perjuicio, del resto de

compromisos que se vayan adquiriendo. Este registro tendrá que ser público y se deberá mantener, al menos, por todo el tiempo que dure el gobierno.

- Los parlamentos no sólo son actores de control a las acciones de gobierno, son también, los representantes del pueblo, y como tal, se requiere que estos adscriban a los principios de transparencia. Para lo cual, se propone crear un modelo de rendición de cuentas del trabajo parlamentario a cargo de la Biblioteca del Congreso para el caso de Chile y de la Secretaria General en el caso de España, donde cada miembro o grupo parlamentario, según sea el caso, registren sus compromisos iniciales y, sumado a otras variables como asistencia, iniciativas de ley, intervenciones, etc., la ciudadanía pueda ir verificando el trabajo y cumplimiento de lo prometido, y sirva como un barómetro para fines de juzgamiento cívico de la labor parlamentaria.
- A fin de obtener una utilidad práctica del modelo de rendición de cuentas de compromisos gubernamentales, se propone crear, para el caso de Chile, o recuperar, en el caso de España, la agencia de evaluación de política pública a fin que la información obtenida del ejercicio de rendición de cuentas, no quede olvidada y se pueda utilizar en los procesos de evaluación de los compromisos e iniciativas. De forma tal, que la ciudadanía vea que el cumplimiento de los compromisos también se traduzca en un impacto real y concreto. En este sentido, se busca entregar solidez y confiabilidad al sistema y poquito a poco, ir construyendo una cultura de evaluación y rendición de cuentas.
- También se requiere mejorar la comunicación de forma que esta sea útil y cierta, es decir, lograr que la ciudadanía pueda conocer la trazabilidad de la gestión sobre un determinado proyecto y que, a su vez, esta pueda ser verificable. Al respecto, la comunicación será útil en la medida que se conozca lo que busca o que le interesa saber la ciudadanía, y en este punto, los procesos de evaluación serán fundamentales en el proceso de generación de conocimiento que contribuyan a mejorar la comunicación.
- Asumir la práctica de la rendición de cuentas de los compromisos gubernamentales como una política pública, a fin de desmarcar al ejercicio

de la voluntad del gobernante de turno, con lo cual, se fortalecería y se aseguraría su institucionalización y permanencia, así como, su implementación en cada uno de los distintos niveles de gobierno y administraciones. Al convertirse en una política pública, se permitirá que entidades externas como son Universidades y ONG's, puedan participar del escrutinio, difusión y masificación del instrumento, así como, se puedan efectuar campañas de concienciación ciudadana sobre la importancia del instrumento para los propios intereses sociales.

Referencias Bibliográficas

- Abad Toribio, L., García Martín, T., & Magro Andrade, R. (Enero de 2009). Reflexiones sobre introducción a la investigación. *Revista Tecnología y Desarrollo*. Obtenido de http://www.uax.es/publicaciones/archivos/TECEEE09_001.pdf
- Abellán López, M. (2018). *Rendición de cuentas y control externo en España. Una aproximación a las instituciones fiscalizadoras desde el contexto de la modernización político administrativa*. Valencia: Instituto Nacional de Administración Pública.
- AEVAL. (2015). *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas*. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Allain, M., Delamaza, G., Maillet, A., & Rivas, R. (31 de octubre de 2020). *Demandas, organizaciones y violencias: perspectivas para entender la revuelta de 2019*. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2020/10/31/demandas-organizaciones-y-violencias-perspectivas-para-entender-la-revuelta-de-2019/>
- Alvarado Espina, E. (2018). *Tesis Doctoral: La calidad de la democracia de España y Chile. Un estudio a partir de la desigualdad social y el elitismo político*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Alvarado, E. (14 de octubre de 2020). *De la desafección al estallido social*. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2020/10/14/de-la-desafeccion-al-estallido-social/>
- Andréu Abela, J. (2002). *Las técnicas de análisis de contenido: Una revisión actualizada*. Sevilla: Fundación Centro de Estudios Andaluces.
- Barozet, E., & Espinoza, V. (26 de agosto de 2019). *¿Por qué ahora son inaceptables prácticas corruptas con las que hemos convivido tanto tiempo?* Recuperado el 28 de diciembre de

- 2020, de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2019/08/26/por-que-ahora-son-inaceptables-practicas-corruptas-con-las-que-hemos-convivido-tanto-tiempo/>
- BCN. (2021a). *Decreto 100: Fija texto refundido, coordinado y sistematizado de la Constitución Política de la República de Chile*. Recuperado el 5 de abril de 2021, de Biblioteca del Congreso Nacional: <http://bcn.cl/2f6sk>
- BCN. (18 de diciembre de 2021b). *Decreto 2421: Fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de Ley Chile: <http://bcn.cl/2f904>
- Behn, R. D. (2001a). The traditional Public Administration Paradigm of Accountability. En R. D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (págs. 40-61). Brookings Institution Press. Obtenido de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Behn, R. D. (2001b). The questions of Democratic Accountability. En R. D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (págs. 63-80). Brookings Institution Press. Obtenido de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Behn, R. D. (2001c). What do we mean by Accountability, Anyway? En R. D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* (págs. 1-21). Brookings Institution Press. Obtenido de <https://ebookcentral.proquest.com>
- Berrios, R. (28 de noviembre de 2021). Entrevista consejero regional de Tarapacá. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- BID. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para resultados en Chile*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- BOE. (1988). *Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*. Jefatura del Estado. Recuperado el 3 de enero de 2022, de <https://www.boe.es/eli/es/l/1988/04/05/7/con>
- BOE. (2020). *Real Decreto 136/2020, de 27 de enero, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno*. Presidencia del Gobierno.
- BOE. (2021). *Real Decreto 634/2021, de 26 de julio, por el que se reestructura la Presidencia del Gobierno*. Presidencia del Gobierno.
- Bustelo, M. (2001). La evaluación de políticas públicas desde una perspectiva histórica. En M. Bustelo, *Tesis doctoral: La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999*. (págs. 71-132). Madrid. Obtenido de <http://www.ucm.es/BUCM/tesis/cps/ucm-t25225.pdf>
- Bustelo, M. (2003). ¿Qué tiene de específico la metodología de evaluación? En R. Bañón, *La evaluación de la acción de las políticas públicas* (págs. 13-32). Madrid: Díaz de Santos.

- Bustelo, M. (2020). Spain. En R. Stockmann, W. Meyer, & L. Taube (Edits.), *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*. (págs. 303-327). Palgrave Macmillan.
- Canals, D. (23 de diciembre de 2021). Entrevista a integrante del GAM. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Casquero, J., & Marco, J. (6 de septiembre de 2021). El gobierno y el PP siguen enquistados en la renovación del Poder Judicial. *El País*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de <https://elpais.com/espana/2021-09-06/el-gobierno-tiende-la-mano-al-pp-para-negociar-otro-modelo-de-poder-judicial-si-lo-renuevan-ahora.html>
- Castañeda, J. (24 de agosto de 2011). Los indignados de América Latina. *El País*, pág. Tribuna. Recuperado el 13 de diciembre de 2021, de https://elpais.com/diario/2011/08/24/opinion/1314136804_850215.html
- CE. (1978). *Constitución Española*. Cortes Generales. Recuperado el 20 de diciembre de 2021, de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229>
- CEA. (2022). *Centro de Estudios de la Administración del Estado*. Recuperado el 4 de enero de 2022, de Contraloría General de la República: <https://www.ceacgr.cl/CEA/quienes-somos.html>
- CGR. (2020). *Cuenta Pública 2020*. Santiago: Contraloría General de la República.
- CGR. (2022). *Qué hacemos*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de Contraloría General de la República de Chile: <https://www.contraloria.cl/web/cgr/que-hacemos>
- Chile Transparente. (2012). *Transparencia y rendición de cuentas en organizaciones sin fines de lucro*. Santiago de Chile: Chile Transparente, capítulo chileno de transparencia internacional.
- CIS. (2021). *Barómetro*. Recuperado el 13 de diciembre de 2021, de Centro de investigaciones sociales: http://www.cis.es/cis/open/cm/ES/11_barometros/index.jsp
- Claibourn, M. (2011). *Presidential campaigns and Presidential accountability*. United States of America: Board of trustees of the University of Illinois.
- Congreso. (3 de diciembre de 2019). *XIV Legislatura*. Recuperado el 5 de enero de 2022, de Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/cem/histxivleg>
- Congreso. (4 de enero de 2020a). *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*. Obtenido de Cortes Generales: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/PL/DSCD-14-PL-2.PDF
- Congreso. (5 de diciembre de 2020b). *Funciones del Congreso de los Diputados*. Recuperado el 2 de enero de 2022, de Congreso de los Diputados: <https://www.congreso.es/cem/func>
- Dammert, L., & Sazo, D. (20 de marzo de 2021). La teoría del complot en el Estallido chileno: un examen crítico. *CIPER*, pág. versión online. Recuperado el 1 de octubre de 2021, de

<https://www.ciperchile.cl/2021/03/20/la-teoria-del-complot-en-el-estallido-chileno-un-examen-critico/>

- DFL 2/Ley 18.700. (2017). *Fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley n 18.700, orgánica constitucional sobre votaciones populares y escrutinios*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Recuperado el 20 de diciembre de 2021, de <http://bcn.cl/2f6ur>
- Egaña, R., & Chateau, J. (2011). El centro de gobierno: lecciones de la experiencia chilena durante los gobiernos de la concertación (1990-2010). *Estado, gobierno y gestión pública*(17), 137-191.
- El País. (13 de diciembre de 2021a). Editorial: Boris Johnson y la decencia. *El País*. Recuperado el 1 de enero de 2022, de <https://elpais.com/opinion/2021-12-13/boris-johnson-y-la-decencia.html>
- El País. (24 de octubre de 2021b). Renovación, ¿qué renovación? *El País*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de <https://elpais.com/opinion/2021-10-24/renovacion-que-renovacion.html>
- Elola, J. (22 de mayo de 2011). El 15-M sacude el sistema. *El país*. Recuperado el 14 de diciembre de 2021, de https://elpais.com/politica/2011/05/21/actualidad/1305999838_462379.html
- elperiodico. (10 de noviembre de 2019). *Política*. Obtenido de El Periódico: <https://www.elperiodico.com/es/politica/20191110/participacion-elecciones-generales-noviembre-2019-7721963>
- Estefanía, J. (15 de mayo de 2021). ¡Hasta siempre, 15-M! *El país*. Recuperado el 14 de diciembre de 2021, de <https://elpais.com/babelia/2021-05-15/hasta-siempre-15-m.html>
- Eyzaguirre, S. (8 de noviembre de 2020). *Crisis de representación*. Recuperado el 18 de enero de 2022, de CEP: <https://www.cepchile.cl/cep/opinan-en-la-prensa/sylvia-eyzaguirre/crisis-de-representacion>
- Facuse, N. (14 de noviembre de 2021). Entrevista jefe de asesores bancada de Senadores Partido Socialista de Chile. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Feinstein, O. (2012). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina. *Presupuesto y Gasto Público*(68), 41-52.
- Fernández-Savater, A. (14 de mayo de 2021). 15-M: una democracia sin miedo. *El país*. Recuperado el 14 de diciembre de 2021, de <https://elpais.com/opinion/2021-05-14/el-15-m-en-el-laberinto-espanol.html>
- Fundación Carolina. (2020). *Confianza institucional en América Latina: un análisis comparado*. Documento de Trabajo 34, Madrid.

- García Morales, M. J. (2017). *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el Estado autonómico*. Barcelona: Institut d'Estudis de l'Autogovern.
- Giraldo Jiménez, F. H. (1993). Crisis de la representación política. *Estudios Políticos*(3), 7-12. Obtenido de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15265>
- Gob. Chile. (21 de mayo de 2010). *Mensaje presidencial 21 de mayo 2010*. Recuperado el 12 de enero de 2022, de Gobierno de Chile: <http://2010-2014.gob.cl/21-de-mayo-2010/mensaje-presidencial-21-de-mayo-2010/>
- Gob. España. (2020). *Cumpliendo, Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- Gob. España. (2021). *Cumpliendo, Informe de rendición de cuentas del Gobierno de España*. Madrid: Presidencia del Gobierno.
- Gob. España. (2022). *Sistema Político*. Recuperado el 1 de enero de 2022, de [administracion.gob.es punto de acceso general: https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Sistema_Politico.html](https://administracion.gob.es/pag_Home/espanaAdmon/comoSeOrganizaEstado/Sistema_Politico.html)
- IDEA. (2019). *El estado de la democracia en el mundo y en las Américas 2019*. Estocolmo: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.
- IDEA. (28 de mayo de 2021). *Análisis de las elecciones en Chile*. Obtenido de IDEA International: <https://www.idea.int/es/news-media/news/es/analisis-de-las-elecciones-en-chile>
- Isunza Vera, E. (2010). Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas. En E. Isunza Vera, & A. J. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (págs. 265-292). México D.F.: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social.
- Jamett, C. (2018). *Tesis: Alcances y límites histórico críticos del movimiento universitario chileno durante la coyuntura del 2011: El caso de la Confederación de Estudiantes de Chile (CONFECH) en un contexto neoconservador*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Jamett, C. (4 de junio de 2021). Desborde de la sociedad civil y crisis orgánica del Estado chileno 2006-2020. Chile. Recuperado el 13 de diciembre de 2021, de <https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/columnas/2021/06/04/desborde-de-la-sociedad-civil-y-crisis-organica-del-estado-chileno-2006-2020/>

- Jiménez, M., & Segovia, M. (28 de agosto de 2019). *Piñera perdido en su propio laberinto*. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de El Mostrador: <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2019/08/28/pinera-perdido-en-su-propio-laberinto/>
- Jiménez-Yañez, C. (2020). #Chiledespertó: causas del estallido social en Chile. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(4). Obtenido de <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v82n4/435-v82n4a8>
- Junquera, N. (15 de mayo de 2021). Seguimos indignados. No nos representan. *El país*. Recuperado el 15 de diciembre de 2021, de <https://elpais.com/espana/2021-05-15/seguimos-indignados-no-nos-representan.html>
- Latinobarómetro. (2021). *Informe 2021*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Luengo, P. (26 de octubre de 2019). "Cabros, esto no prendió": protestas estudiantiles, desobediencia civil y estallido social en Chile. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2019/10/26/cabros-esto-no-prendio-protestas-estudiantiles-desobediencia-civil-y-estallido-social-en-chile/>
- Medina Guerrero, M. (2006). *La promoción de la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los procesos de descentralización*. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Merino, M. (2007). *La evaluabilidad: de instrumento de gestión a herramienta estratégica en la evaluación de políticas públicas*. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid: Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la Calidad de los servicios.
- Mlynarz Puig, D. (27 de Octubre de 2010). *Presupuesto 2011: Malas noticias para el balance de poder*. Recuperado el 08 de Noviembre de 2021, de Instituto Igualdad: <https://institutoigualdad.cl/2010/10/27/presupuesto-2011-malas-noticias-para-el-balance-de-poder/>
- Monge Lasiera, C. (2017). *15M: Un movimiento político para democratizar la sociedad*. Zaragoza: Prensas de la Universidad de Zaragoza.
- Monge, C. (1 de octubre de 2021a). *Exposición sobre la relación entre participación, rendición de cuentas y los procesos de evaluación*. Obtenido de XIX Seminario del Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas Universidad Complutense de Madrid: <https://www.youtube.com/watch?v=IZO611OtcjI>
- Monge, C. (23 de diciembre de 2021b). Entrevista a integrante del GAM. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Mora Molina, J. J. (2013). *Calidad y democracia del sistema electoral a la rendición de cuentas*. Madrid: Editorial Tecnos.

- Mulgan, R. (2009). AWB and oil for food: Some issues of accountability. En J. Farrall, & K. Rubenstein, *Sanctions, Accountability and Governance in a globalised world* (págs. 334 - 351). Cambridge University Press. Recuperado el 18 de agosto de 2021, de <http://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutense-created>
- Munarriz, B. (1992). Técnicas y métodos en investigación cualitativa. *Metodología educativa I. Jornadas de Metodología de investigación educativa* (págs. 101-116). A Coruña: Universidad da Coruña, Servizo de publicacions. Obtenido de <https://ruc.udc.es/dspace/handle/2183/8533>
- Oliver, A. (16 de diciembre de 2021). Entrevista representante partido político español. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Orellana, P. (10 de agosto de 2004). *Probidad y corrupción en Chile. El punto de quiebre*. Obtenido de OpenEdition Journals: <https://journals.openedition.org/polis/6120>
- Peruzzotti, E. (2010). La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza Vera, & A. Olivera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (págs. 245-264). México D.F.: Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social.
- Porta Lledó, A. (1 de diciembre de 2021). Entrevista representante Unidad de Rendición de Cuentas del Gobierno de España. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Prat, E. (9 de enero de 2015). Para rendir cuentas políticas. *EL PAÍS*, pág. Opinión. Recuperado el 11 de octubre de 2021, de https://elpais.com/ccaa/2015/01/08/catalunya/1420745015_182421.html
- Prieto, G. (8 de noviembre de 2021). Entrevista representante partido político chileno. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Ramírez Nárdiz, A. (2014). Crisis de la representación, crisis económica e ideología alternativa: los conceptos de ruptura estática y ruptura dinámica. *Estudios de Deusto*, 62(1), 235-259. doi:[https://doi.org/10.18543/ed-62\(1\)-2014pp235-259](https://doi.org/10.18543/ed-62(1)-2014pp235-259)
- Ramoneda, J. (29 de julio de 2021). La necesaria renovación imposible. *El País*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de <https://elpais.com/opinion/2021-07-29/la-necesaria-renovacion-imposible.html>
- rendicióndecuentas.es. (2018). *El Tribunal de Cuentas*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de [rendicióndecuentas.es: https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/TribunalDeCuentas.html](https://www.rendiciondecuentas.es/es/informaciongeneral/controlentidades/TribunalDeCuentas.html)

- Rincon, M. (21 de junio de 2019). *Después no se quejen*. Recuperado el 28 de diciembre de 2020, de CIPER: <https://www.ciperchile.cl/2019/06/21/despues-no-se-quejen/>
- Rincón, R. (24 de julio de 2021). Interinidad institucional. *El País*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de El País: <https://elpais.com/espana/2021-07-24/interinidad-institucional.html>
- Ríos Ramírez, A., & Fuentes Vélez, L. (2018). Democracia, control político y rendición de cuentas. El antecedente griego. *Co-herencia*, 15(28). doi:10.17230/co-herencia.15.28.4
- Rodriguez, P. (1 de octubre de 2021). *Sinergia entre evaluación y rendición de cuentas*. Obtenido de XIX Seminario del Máster Propio en Evaluación de Programas y Políticas Públicas Universidad Complutense de Madrid: <https://www.youtube.com/watch?v=IZO611Otjcl>
- Romzek, B., & Dubnick, M. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*(47), 227-238.
- Seebach, C. (2010). *Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento, agenda de modernización del gobierno del Presidente Piñera*. Santiago: Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Sepúlveda, C. (11 de noviembre de 2021). Entrevista a Secretaria Ejecutiva CEA de la CGR. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- TCU. (2022). *Presentación*. Recuperado el 3 de enero de 2022, de Tribunal de Cuentas: <https://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/la-institucion/Presentacion/index.html>
- The Economist. (2020). *Democracy Index 2019: A year of democratic setbacks and popular protest*. New York: The Economist intelligence Unit.
- Toledano, J. M., Guimaraes, J., Illán, C., & Farber, V. (2008). *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*. Madrid: Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC).
- Transparency International. (2021). *CPI 2020: Américas*. Recuperado el 30 de enero de 2021, de Transparency International: <https://www.transparency.org/es/news/cpi-2020-americas>
- UPGC. (12 de junio de 2013). *Balance de tres años de gobierno del Presidente Sebastián Piñera*. Recuperado el 13 de enero de 2022, de Slideshare: <https://es.slideshare.net/derechoalanoticia/130311-balance-detresanosdegobiernodelpresidentesebastianpinera>
- Vallespín Oña, F. (2010). Responsabilidad política y rendición de cuentas. En F. E. Provincias, *Calidad Democrática y Buen Gobierno* (págs. 96-106). Madrid: Agencia Estatal de Evaluación y Calidad.

- Villoria Mendieta, M. (10 de mayo de 2021). Rendir cuentas para transformar España. *El País*, pág. 9. Obtenido de <https://elpais.com/opinion/2021-05-10/rendir-cuentas-para-transformar-y-renovar-espana.html>
- Villoria Mendieta, M. (7 de enero de 2022). Entrevista a integrante del GAM. (P. E. Platero Chang, Entrevistador)
- Wanna, J. (2018). Opening government: Transparency and engagement in the information age. En J. Wanna, & S. Vincent, *Opening Government, Transparency and engagement in the information age* (págs. 3-24). ANU Press. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/j.ctv1rmjnj.6>
- Weiss, C. (2015). Preparando el terreno. En C. Maldonado Trujillo, & G. Pérez Yarahuán, *Antología sobre evaluación* (págs. 43-84). México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica.

ANEXOS

ANEXO 1. Lista de entrevistados

1. **Gonzalo Prieto Navarrete.** presidente del Partido por la Democracia (PPD) en la región de Tarapacá, Chile. Ex Gobernador de la Provincia de Iquique, ex concejal de la Municipalidad de Alto Hospicio.
2. **Nicolás Facuse Vásquez.** jefe de asesores de la bancada de senadores del partido socialista de Chile (PS) y miembro de la ONG Instituto Igualdad, que asesora el proceso constituyente.
3. **Rubén Berrios Camilo.** consejero regional por la provincia de Iquique, región de Tarapacá, Chile. Militante y ex presidente regional del Partido Socialista de Chile (PS).
4. **Alberto Oliver Gómez de la Vega.** Diputado de Más Madrid en la Asamblea de la Comunidad de Madrid. Portavoz de transparencia y participación del grupo parlamentario.
5. **Claudia Sepúlveda Trejo.** secretaria ejecutiva del Centro de Estudio de la Administración (CEA) del Estado, dependencia de la Contraloría General de la República (CGR).

6. **Alma Porta Lledó.** funcionaria de la Unidad de Rendición de Cuentas de Secretaría General de Presidencia del Gobierno de España.
7. **Cristina Monge Lasierra.** politóloga, profesora del Departamento de Sociología de la Universidad de Zaragoza. Analista Política. Integrante del grupo de análisis metodológico - GAM.
8. **Dolors Canals Ametller.** profesora titular de derecho administrativo en la facultad de derecho de la Universidad de Girona. Integrante del grupo de análisis metodológico - GAM.
9. **Manuel Villoria Mendieta.** catedrático en ciencia política de la Universidad Rey Juan Carlos. Ex secretario general técnico de educación y cultura en la Comunidad de Madrid, ex miembro del consejo rector de la Agencia estatal de evaluación de las políticas y calidad de los servicios. Integrante del grupo de análisis metodológica - GAM.

Anexo 1.1. Cuestionario entrevista a representante partido político chileno, Gonzalo Prieto Navarrete.

P. ¿Qué opinión le merece la situación de contienda política partidista que está sucediendo en el Chile?

P. Actualmente la gente vota por un candidato o partido y luego, ese partido o candidato no cumple lo que promete ¿Qué pasa con la Rendición de Cuentas en ese aspecto?

P. ¿Cuál es la utilidad de los programas y porque se ha dado tanto realce a estos cuando en verdad no se cumplen o la gente no vota por el programa?

P. Si bien no es necesario que un candidato tenga un programa, sin embargo, la lógica apunte a que los o las candidatas deban presentar propuestas o compromisos de gobierno, pero, una vez que son electos ¿A quién le corresponde fiscalizar que esas propuestas o compromisos realmente se lleven a cabo?

P. Transparencia, participación y comunicación política, ¿Estos elementos se están considerando para el efecto?

P. A su juicio, ¿qué avances hemos tenidos, que retrocesos hemos efectuados y que cambios necesitamos?

P. ¿Si existiera la posibilidad de reelección y también, el derecho a la remoción de los cargos, las y los políticos serían más responsables en sus posturas frente a la ciudadanía?

P. Para que un programa político pueda ser útil y que su cumplimiento contribuya para la reelección ¿qué modelo de gobierno debiera practicarse en Chile?

P. ¿Qué podemos esperar del proceso que estamos viviendo como sociedad, como país?

P. ¿Cómo se encuentra la participación en Chile, que falta por mejorar y que tipo de participación se está dando en la actualidad?

P. ¿Qué responsabilidad tienen los partidos políticos, cuanta transparencia se requiere o que falta para que puedan llegar más a la ciudadanía y se pueda recuperar la legitimidad de estas entidades?

P. Si a los partidos les exigimos transparencia y/o a su vez también, le exigimos por ley rendición de cuentas y que la Contraloría General pueda fiscalizarlos por el uso de recursos públicos, ¿podría permitir mayor legitimidad de estas instituciones?

P. ¿Es necesario establecer por ley especial un mecanismo para fortalecer la democracia representativa, o el fortalecimiento de esta depende de una voluntad política?

P. ¿Habría que generar insumos más que establecer normativa para que la ciudadanía tenga más información y pueda votar, pero a su vez, dotar al sistema político y electoral de una coherencia programática con acciones reales?

Anexo 1.2. Cuestionario entrevista a jefe de asesores senadores del partido socialista de Chile, Nicolás Facuse Vásquez.

P. En el análisis a la propuesta de la república democrática, representativa, participativa y paritaria, donde se señala que las democracias representativas deben transitar hacia democracias participativas o semidirectas. ¿En qué situación

se encuentra la participación en Chile y como esta situación ha afectado a la democracia y la legitimidad en las instituciones?

P. ¿El sistema político chileno fomenta la irresponsabilidad política, en el sentido de que, si una autoridad propone algo en su campaña, pero como luego tiene que ser elegido en cuatro años, en el intermedio puede hacer lo que quiera? ¿Es así?

P. Se propone fortalecer algunos derechos políticos como el derecho a la participación en las diferentes áreas de la vida nacional como garantía del orden político e institucional, o el derecho a la buena administración pública que permitan proveer bienes y servicios de calidad. ¿Cuál es el resultado que se busca al promover estos nuevos derechos? ¿La ciudadanía y el colectivo social, están preparado para esta nueva generación de derechos?

P. En su opinión, ¿a que responde que dentro de la discusión política actual no figura el tema de los derechos político sabiendo que el único derecho político que tenemos es el votar?

P. ¿Las ONG serían el mecanismo para fomentar esta participación y no como personas individuales?

P. En la coyuntura actual se proponen mecanismos como el referéndum, iniciativa popular, consulta popular, voto programático, derogación de leyes y mandatos, entre otros. ¿Cómo se debiera enfrentar este tipo de propuestas que buscan aumentar la participación política y distribuir el poder si tenemos instituciones políticas deslegitimadas?

P. En cuanto a los partidos políticos, ¿qué rol juegan hoy en día y como pueden contribuir a allanar el camino hacia estos nuevos paradigmas?

P. Para el caso del voto programático, los programas y compromisos asumidos en campaña son la base para allanar una discusión de ideas entre candidatos o partidos. ¿Qué sucede actualmente con los programas y cuál es su utilidad?, ¿Qué se busca con esta propuesta del voto programático?

P. Y los candidatos independientes ¿qué sucedería con ellos, porque ellos responden a lógicas personales y no de partidos?

P. ¿Ustedes están pensando o se está proponiendo reformar el sistema electoral para que la gente, al momento de votar, vote por listas cerradas por partidos, en vez de lo que sucede hoy en día que son candidaturas individuales dentro de coaliciones?

P. Actualmente, los gobiernos se encuentran sometidos al control y fiscalización de las finanzas y el gasto público, por intermedio de la Contraloría General. Sin embargo, en el plano político/gubernamental, los gobiernos presentan sus avances por intermedio de la cuenta pública, una vez al año. Esta acción, ¿es suficiente para que la ciudadanía conozca del trabajo gubernamental o, por el contrario, ya es momento de implementar o exigir un nuevo mecanismo de rendición de cuentas al gobierno?

P. En el segundo gobierno de M. Bachelet, la presidenta prometió cuatro o cinco cosas y, esas propuestas las llevó a cabo y se cumplieron o se ejecutaron, sin embargo, en la evaluación ciudadana, quedó mal evaluada producto de otras situaciones. Ahí, ¿qué pudo haber fallado por parte del gobierno para mostrar su trabajo y su cumplimiento con lo que se prometió, que es finalmente una rendición de cuentas?

P. El artículo 52 de la Constitución establece las atribuciones exclusivas de la cámara de diputados. A su juicio ¿estos mecanismos de rendición de cuentas, han contribuido a fortalecer la democracia, son suficientes o, por el contrario, han sido utilizados con otros fines?

P. ¿Qué está faltando para que todas estas herramientas de rendición de cuentas que tiene el congreso se conecten con la ciudadanía?

P. Para profundizar la democracia ¿Es necesario establecer por ley especial un mecanismo para fortalecer la democracia representativa o su fortalecimiento depende más de una cuestión de voluntad política?

P. A nivel del sistema de gobierno y considerando la realidad del contexto latinoamericano, ¿cuál es el sistema político de gobierno más idóneo para la situación de Chile hoy en día?

Anexo 1.3. Cuestionario entrevista a consejero regional del partido socialista de Chile, Rubén Berrios Camilo.

P. En su opinión ¿Cómo esta Chile en materias de participación ciudadana y qué tipo de participación se está dando en la actualidad?

P. ¿Cómo esta situación está afectando a la democracia y la legitimidad en las instituciones?

P. Considerando su experiencia como presidente de partido político en la región, ¿Qué responsabilidad tiene el sistema político y los partidos en esta situación de descredito de la actividad política?

P. ¿Qué se debiera hacer para que los partidos puedan llegar más cerca de la ciudadanía, y así recuperar la legitimidad y la confianza?

P. Si a los partidos políticos les exigimos transparencia de su actuación y rendición de cuentas a su gestión (política y financiera) ¿Contribuiría a mejorar la legitimidad de estas instituciones? Y ¿Quién debiera fiscalizar a estas organizaciones?

P. ¿Cuál es su opinión respecto al nivel de responsabilidad política —ética política— de las autoridades electas y/o designadas?

P. ¿El sistema político fomenta la irresponsabilidad de las autoridades en sus cargos?

P. Si existiera la posibilidad de reelección presidencial y también, el derecho a la remoción de los cargos de elección popular, ¿Cambiaría en algo la actuación de la autoridad y la vinculación con la ciudadanía?

P. Para fortalecer la democracia se proponen un paquete de derechos políticos como el referéndum, iniciativa popular, consulta popular, voto programático, derogación de leyes y mandatos, entre otros. En su opinión ¿Debiéramos avanzar en este paquete de derechos políticos para fortalecer la democracia? ¿La ciudadanía y el colectivo social, están preparados para esta nueva generación de derechos?

P. Dentro de la discusión política vigente y el movimiento social que tenemos activo, se exige participar y transparentar la información, sin embargo, no figura el tema de los derechos político como demanda. A su juicio ¿por qué sucede esto?

P. ¿Qué sucede en la ciudadanía que no nace el interés desde las bases?

P. Para profundizar la democracia ¿Es necesario establecer por ley especial un mecanismo para fortalecer la democracia representativa o su fortalecimiento depende más de una cuestión de voluntad política?

P. Los programas y compromisos asumidos en campaña son la base para allanar una discusión de ideas y propuesta entre candidatos, sin embargo, estos pocas veces se cumplen o carecen de fiscalización, por tanto, ¿Cuál es la utilidad de los programas electorales y porque se ha dado tanto realce a estos cuando en verdad no se cumplen o la gente no vota por el programa?

P. La propuesta de voto programático ¿podría ser una posibilidad para fortalecer este instrumento de actuación política y en base a este instrumento robustecer el sistema y la responsabilidad política?

P. En el ordenamiento jurídico chileno sólo encontramos la Cuenta Pública como un instrumento político para transmitir los avances en la gestión gubernamental (cumplimiento del programa). Al respecto, ¿Qué es y cómo funciona la herramienta de cuenta pública?

P. ¿Es suficiente para que la ciudadanía conozca del trabajo gubernamental?

P. ¿De qué otra forma el Gobierno podría transparentar y comunicar su trabajo?

P. Esta idea que menciona ¿debería ser una iniciativa discrecional de la autoridad o debiera ser instaurado por norma?

P. En cuanto a la transparencia de los asuntos públicos, ¿Cómo se ejecuta dentro del gobierno regional? Y, en su opinión ¿cree que la ciudadanía recibe bien esa información?

P. Actualmente España ha iniciado un camino de transparencia gubernamental consistente en rendir cuentas a los ciudadanos de los avances en el cumplimiento

de los compromisos de gobierno. En su opinión, ¿este instrumento de rendición de cuentas podría ser implementado en Chile? ¿Que se necesitaría?

P. En su opinión, considerando el contexto latinoamericano y la realidad chilena, de todo lo que hemos conversado sobre responsabilidad política, participación y confianza ciudadana y, rendición de cuentas ¿Cuál sería el sistema de gobierno más idóneo para la situación de Chile?

Anexo 1.4. Cuestionario entrevista a Diputado de Más Madrid, Alberto Oliver Gómez de la Vega.

P. Para contextualizar la conversación, me podría explicar ¿Cómo funciona el sistema electoral en España?

P. ¿Quién y de qué forma se toman las decisiones dentro de los partidos?

P. ¿De qué forma los partidos recogen o se conectan con las demandas de la ciudadanía?

P. ¿Qué responsabilidad tiene el sistema político y los partidos en el descredito de la actividad política?

P. Esta manera de comunicación ¿Cómo ha afectado a la democracia y la legitimidad en las instituciones políticas?

P. En su opinión, ¿Han existido efectos o cambios visibles en el sistema político español posterior al 15-M?

P. A su juicio, ¿Cuáles son los principales desafíos que enfrenta el sistema político y los partidos para que puedan llegar más cerca de la ciudadanía, y así recuperar la legitimidad y la confianza?

P. A partir de la publicación de la ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ¿Qué ha significado esta ley para el gobierno y los partidos políticos?

P. Esta herramienta ¿Ha permitido mejorar la credibilidad y confianza en las instituciones?

P. Siguiendo con lo anterior, ¿Como esta España en materias de participación ciudadana?, ¿Qué tipo de participación se está dando en la actualidad?

P. Dentro del sistema electoral, los conglomerados políticos ¿Tienen la obligación de presentar un programa o propuestas de gobierno?

P. ¿De qué forma la ciudadanía logra conocer las diferencias entre los conglomerados?

P. En su opinión ¿Cuánto del programa o propuesta electoral se cumple o se respeta?

P. ¿El impacto o resultado de eso lo vamos a ver en la próxima elección?

P. Una vez que el partido gana y asume el gobierno ¿De qué manera la ciudadanía se logra informar sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos asumidos en campaña?

P. ¿Esa situación ocurre por falta de educación o no se ha dado una correcta comunicación?

P. En cuanto al control de la gestión gubernamental ya sea en el Congreso o en la Comunidad, ¿Cómo funciona el control a la gestión gubernamental y política de la autoridad en la actualidad?

P. Ustedes ¿pueden recurrir al Tribunal de Cuentas para que los apoye en la labor de control financiero al menos?

P. Actualmente el Gobierno de España ha iniciado un camino de transparencia gubernamental consistente en rendir cuentas a los ciudadanos de los avances o estancamiento en el cumplimiento de los compromisos de gobierno, que se traduce en el Informe Cumpliendo. Al respecto, el partido que usted representa o usted mismo, ¿tiene conocimiento de esta iniciativa? ¿tienen alguna opinión sobre esta?

P. Independiente de la postura señalada, ¿Cree usted que este tipo de iniciativas podrían contribuir a mejorar la legitimidad de las instituciones y recuperar la confianza ciudadana en la política y la democracia?

Anexo 1.5. Cuestionario entrevista a secretaria ejecutiva CEA, Claudia Sepúlveda Trejo.

P. ¿Que hace la Contraloría General de la República?

P. En el aspecto de la fiscalización ¿Qué acciones o qué tipo de acciones efectúa la CGR con los servicios públicos?

P. ¿Qué herramientas utilizan como institución para efectuar la fiscalización o es una solicitud voluntariosa del servicio con la CGR?

P. ¿Este mecanismo de obtención de datos, vía big data, abarca a todos los servicios públicos o, por ahora, es un piloto con algunos solamente?

P. La información que se obtiene, ¿de qué manera se comunica o se difunde en la ciudadanía?

P. La información que se emita, ¿ha contribuido a mejorar la legitimidad en las instituciones?

P. Si la CGR determina o descubre algún hallazgo que puede ser constitutivo de delito como lo es la corrupción, esa información ¿repercute en la sociedad en contra de la autoridad de turno de ese servicio? ¿Generan cambios esas acciones?

P. ¿quiénes son los principales usuarios e interesados, tanto en aprender sobre lo que hace Contraloría mediante el CEA y, a su vez, los interesados en utilizar la información que la CGR emite?

P. En ese aspecto, ¿cómo es la calidad de la denuncia ciudadana?

P. La ciudadanía, la sociedad civil o los medios de comunicación ¿Utilizan esa información para realizar una evaluación al gobierno por su acción?

P. Hay una utilización, empero, ¿queda aún un espacio para crecer y poder juzgar el accionar gubernamental?

P. ¿Han podido establecer cuáles son las expectativas en el uso de la información?

P. De lo que se ha hecho como CGR dentro de su plan estratégico en cuanto a impactar, ¿este impacto de ha visto reflejado en acciones concretas?

P. El ciudadano esta más alerta, los medios de comunicación difunden, pero la institucionalidad no cambia, entonces, ¿se genera una deslegitimación de la institucionalidad?

P. ¿Qué se podría mejorar para que esta información y estos estándares cumplen o surtan el efecto que se busca que es mejorar el Estado y la función de gobierno?

P. ¿Esta información podría o debería utilizarse como un insumo para mejorar el debate electoral y/o político?

P. ¿Qué rol debiera jugar la Contraloría en este escenario de nueva constitución?

P. ¿La CGR contribuye o está contribuyendo a fortalecer la democracia y generar un buen gobierno o va camino hacia allá?

Anexo 1.6. Cuestionario entrevista a funcionaria Unidad de Rendición de Cuentas del Gobierno de España, Alma Porta Lledó.

P. ¿Como surge la idea de implementar la rendición de cuentas en la actual legislatura?

P. Para lograr impulsar esta iniciativa gubernamental ¿El gobierno tuvo otros países como referencia?

P. ¿Cuáles son los riesgos de impulsar este tipo de mecanismos?

P. ¿Cuál es el interés del gobierno para exponer (rendir cuentas) el desarrollo de su gestión?

P. ¿Cuáles son las razones para que se haya decidido implementar la rendición de cuentas en este momento?

P. ¿Cuáles han sido los principales desafíos y/o complicaciones que han tenido como Unidad para llevar a cabo este trabajo?

P. ¿Cómo ha sido la implementación de esos desafíos técnicos?

P. ¿Cuáles son los objetivos y/o expectativas en el mediano y largo plazo de la Unidad y su trabajo?

P. ¿De qué manera el trabajo de la Unidad aporta a la gestión gubernamental?

- P.** Esta información con sus avances ¿A quién le sirve dentro del gobierno?
- P.** Con esa información ¿ellos podrían generar planificación y gestionar los asuntos de forma más fácil?
- P.** Revisando la información que figura en el Real Decreto, esta Unidad aparece en un reglón muy pequeño y sometido a la voluntad del gobierno de turno de modificar ese decreto ¿Esta Unidad y su función, debería ser institucionalizada para su permanencia o debiera seguir siendo una iniciativa discrecional del gobierno de turno?
- P.** ¿En qué consiste el Informe Cumpliendo?
- P.** ¿De qué forma se ha realizado la recopilación y sistematización de la información?
- P.** ¿Cómo se nutre de información la plataforma informática que utilizan en la Unidad?
- P.** ¿Qué tipo de tipo de información se ingresa en el aplicativo informático?
- P.** ¿Cómo se organizan los temas (compromisos) en el Informe? ¿Existe alguna priorización en el orden de aparición?
- P.** ¿Realizan, también, informes por cada ministerio?
- P.** Hasta el momento ¿Cómo ha sido la recepción de este documento y la información por parte de los departamentos ministeriales?
- P.** El Informe Cumpliendo ¿Va en la línea de fortalecer la confianza de la ciudadanía en el sistema político y la institucionalidad?
- P.** ¿Cómo ha sido la recepción ciudadana de los informes que se han emitido hasta el momento?
- P.** ¿Qué tipo de información se considera un compromiso de gobierno?
- P.** ¿A ustedes le han establecido levantar alarmas cuando un porcentaje determinado de los compromisos están en estado decaídos?

P. ¿La presidencia ha establecido alguna prioridad para informar de algún compromiso en particular?

P. ¿Cuál es la utilidad práctica el Informe Cumpliendo?

P. ¿Quiénes son los principales stakeholders que tiene el Informe?

P. ¿De qué manera se difunde y comunica el Informe?

P. ¿Resulta ser suficiente para cumplir los objetivos trazados por el gobierno?

P. ¿Por qué se recurre a la colaboración de un panel de expertos para la elaboración de este documento?

P. Este grupo ¿ha logrado generar objetividad e imparcialidad en el trabajo y documentos que genera la Unidad?

P. ¿Existen mecanismos de participación para que la sociedad civil pueda revisar la veracidad de los datos contenidos en el Informe?

P. ¿Qué más se podría hacer para difundir el informe y su contenido?

P. Hasta el momento, ¿La Unidad ha cumplido con las expectativas iniciales?

P. ¿De qué manera la rendición de cuentas que impulsa el gobierno de España contribuiría a fortalecer la democracia y la responsabilidad política?

P. ¿Qué podemos esperar los ciudadanos con esta información y con la iniciativa de la rendición de cuentas?

P. ¿La función que ustedes hacen es replicable en cualquier otro país?

Anexo 1.7. Cuestionario a integrante del GAM, Cristina Monge Lasierra.

P. Para contextualizar la conversación ¿Para qué sirve una unidad de rendición de cuentas de compromisos gubernamentales?

P. A su juicio, ¿cuál fue la principal motivación o interés que tuvo el gobierno de España para impulsar este ejercicio en la actualidad?

P. Haciendo política ficción, si el gobierno estuviera compuesto por un solo partido o, la coalición de gobierno fuese de distinto color político, ¿se habría impulsado igualmente la creación de una unidad de cumplimiento?

P. Conociendo la cultura política española, ¿a quién le es útil este tipo de instrumento de transparencia y responsabilidad política?

P. Desde su experiencia y participación en el GAM ¿Cuáles son las principales fortalezas, desafíos y oportunidades que tiene esta iniciativa en España?

P. ¿Cuáles son los riesgos y amenazas de impulsar este tipo de iniciativa?

P. ¿Qué se puede esperar del desarrollo de esta iniciativa en el corto y mediano plazo a nivel político y ciudadanía?

P. La idea de este ejercicio es que se institucionalice y permanezca, ahora, esa institucionalización ¿debiera estar en el centro de gobierno o en otra repartición pública?

P. En el contexto social donde el uso de datos y su manipulación, las redes, noticias falsas, etc., es ya una constante, este tipo de iniciativas de rendición de cuentas, ¿contribuye a mejorar la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones políticas o, dicho de otra forma, como se puede lograr que el ejercicio de rendición de cuentas sea creíble y confiable?

P. En cuanto a la credibilidad y legitimidad ciudadana, el colectivo social demanda mayor transparencia, compromiso y responsabilidad de parte de las autoridades, en su opinión ¿que debiera cambiar, a nivel político e institucional, para lograr responder a las demandas de la ciudadanía?

P. ¿Qué debiera cambiar en los partidos políticos para sumarse a la inercia de mejorar la credibilidad y legitimidad en la democracia?

P. Pasando a otro tema, en su opinión, ¿el sistema de control a las acciones del gobierno en España conformado por el Congreso y el Tribunal de Cuentas, principalmente, resulta efectivo para contribuir a fortalecer la legitimidad en la democracia?

P. A su juicio, el procedimiento para la conformación de los cargos directivos de las instituciones de control en España ¿cómo afecta a la credibilidad y confianza ciudadana en la política?

P. ¿Podremos esperar algún cambio o transformación profunda en ese tema?

P. ¿Qué responsabilidad tiene o ha tenido la institucionalidad en España y en el mundo para que los grupos de ultra derecha surjan con tanta virulencia y se esté dañando las bases de la democracia?

P. En su opinión el movimiento ciudadano del 15-M, ¿sirvió para que cambiara en algo la cultura política en España o deberíamos esperar una nueva sacudida ciudadana?

P. Considerando todo lo que hemos conversado, y reconociendo el nuevo contexto social mundial, donde el uso de datos, la transformación digital, la globalización impulsa a una nueva generación de gobiernos democráticos ¿es posible comenzar a hablar de una nueva forma de entender la democracia?

Anexo 1.8. Cuestionario a integrante del GAM, Dolors Canals Ametller.

P. Para contextualizar la conversación ¿Para qué sirve una unidad de rendición de cuentas de compromisos gubernamentales?

P. A su juicio, ¿cuál fue la principal motivación o interés que tuvo el gobierno de España para impulsar este ejercicio en la actualidad?

P. Haciendo política ficción, si el gobierno estuviera compuesto por un solo partido o, la coalición de gobierno fuese de distinto color político, ¿se habría impulsado igualmente la creación de una unidad de cumplimiento?

P. Conociendo la cultura política española, ¿a quién le es útil este tipo de instrumento de transparencia y responsabilidad política?

P. Desde su experiencia y participación en el GAM ¿Cuáles son las principales fortalezas, desafíos y oportunidades que tiene esta iniciativa en España?

P. ¿Cuáles son los riesgos y amenazas de impulsar este tipo de iniciativa?

P. En el contexto social donde el uso de datos y su manipulación, las redes, noticias falsas, etc., es ya una constante, este tipo de iniciativas de rendición de cuentas, ¿contribuye a mejorar la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones

políticas o, dicho de otra forma, como se puede lograr que el ejercicio de rendición de cuentas sea creíble y confiable?

P. ¿Qué se puede esperar del desarrollo de esta iniciativa en el corto y mediano plazo a nivel político y ciudadanía?

P. En términos generales, en su opinión ¿Una iniciativa de este tipo debiera ser establecida de forma permanente como un mecanismo para transparentar información o, por el contrario, por su naturaleza debiera continuar siendo una acción discrecional/voluntaria de la autoridad política de turno?

P. ¿Cómo el sistema político podría contribuir, mediante este mecanismo de rendición de cuentas, a mejorar el nivel de participación?

P. En su opinión, ¿Cómo funciona el sistema de control a las acciones del gobierno en España conformado por el Congreso, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo, etc.? y ¿Cómo se practica ese control, considerando el contexto político español?

P. El procedimiento para la conformación de los cargos directivos de las instituciones de control ¿Afecta a la credibilidad y confianza ciudadana en la política?

P. ¿Podremos esperar algún cambio o transformación profunda en ese tema en el corto o mediano plazo?

P. Para recuperar la legitimidad en los actores políticos, establecer una restricción a la reelección permanente de los candidatos o efectuar una revisión a la normativa sobre la conformación de las listas cerradas de los partidos, ¿podría ser una alternativa o una forma de cambiar la situación?

P. En su opinión el movimiento ciudadano del 15-M, ¿sirvió para que cambiara en algo la cultura política en España o deberíamos esperar una nueva sacudida ciudadana?

P. Considerando todo lo que hemos conversado y, reconociendo el nuevo contexto social mundial, donde el uso de datos, la transformación digital, la globalización

impulsa a una nueva generación de gobiernos democráticos ¿es posible comenzar a hablar de una nueva forma de entender la democracia?

Anexo 1.9. Cuestionario a integrante del GAM, Manuel Villoria Mendieta.

P. Para contextualizar la conversación ¿Cuál es la importancia de la rendición de cuentas de compromisos gubernamentales?

P. Desde un enfoque de ética y responsabilidad política, los ejercicios de rendición de cuentas de compromisos gubernamentales ¿se pueden considerar como un nuevo estándar de medición del actuar del representante político?

P. A su juicio, ¿A que responde la motivación que tuvo el gobierno de España para impulsar este ejercicio en la actualidad?

P. Desde su experiencia y participación en el GAM ¿Cuáles son las principales fortalezas y oportunidades que tiene este ejercicio en España?

P. ¿Cuáles son los riesgos y debilidades de impulsar este tipo de iniciativa?

P. En términos generales, conociendo la coyuntura política española, en su opinión ¿Cuáles son las expectativas que se tienen sobre este tipo ejercicio de transparencia y responsabilidad política?

P. ¿De qué forma la rendición de cuentas contribuye a mejorar la confianza y credibilidad ciudadana en las instituciones políticas?

P. La rendición de cuentas de compromisos gubernamentales ¿es la puerta de entrada a toda una ola de cumplimiento de objetivos?

P. ¿Qué sanciones se podrían aplicar, dentro del contexto de la rendición de cuentas de compromisos gubernamentales, a los actores políticos?

P. A nivel comparado ¿Qué diferencia al ejercicio cumpliendo de otros ejercicios de rendición de cuentas?

P. ¿Cuál es el rol e importancia del GAM dentro del ejercicio cumpliendo?

P. La creación del GAM ¿fue una iniciativa de la presidencia de gobierno para entregar objetividad al ejercicio?

P. En el actual contexto donde el uso y manipulación de datos, las redes sociales, noticias falsas, etc., es ya una constante, ¿cómo se puede lograr que el ejercicio de rendición de cuentas sea creíble y confiable?

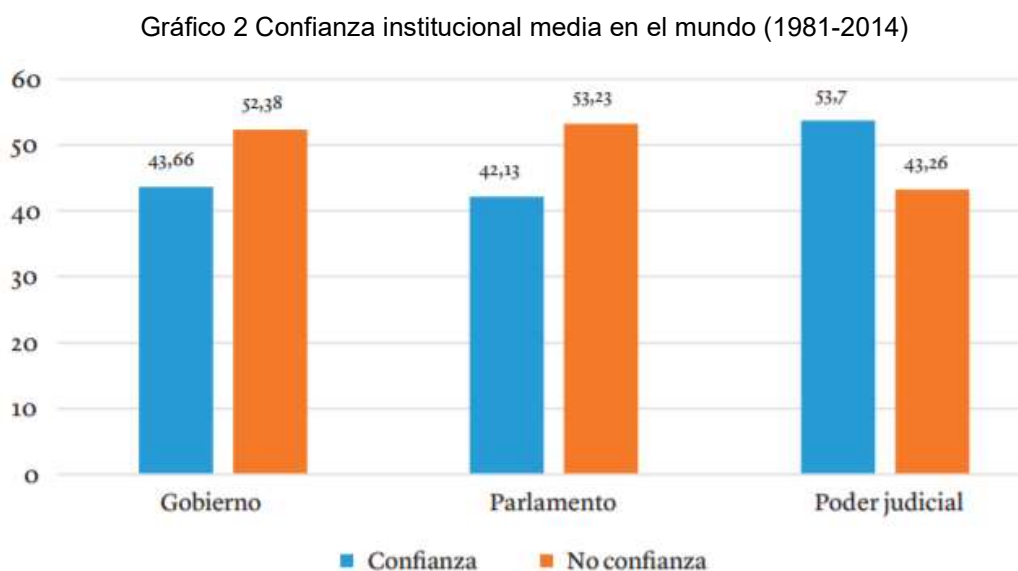
P. En el desarrollo de este ejercicio ¿Quién debería o como se podría verificar que los datos que esta unidad entregue sean fiables e íntegros?

P. Considerando todo lo que hemos conversado, y reconociendo el nuevo contexto social mundial, donde el uso de datos, la transformación digital y la globalización impulsa una nueva generación de gobiernos democráticos ¿estamos en presencia de una nueva forma de entender la democracia?

P. ¿Los ejercicios de rendición de cuentas apuntan a ampliar esos límites?

ANEXO 2. Gráficos sobre la confianza y satisfacción con la democracia y sus instituciones

En el estudio efectuado por Fundación Carolina, sobre la confianza ciudadana en las instituciones que conforman los poderes del Estado, a nivel global, y que se resume en el gráfico 2, se muestra la media mundial respecto a la confianza y no confianza ciudadana en las instituciones centrales del Estado. Del gráfico se puede extraer la marcada tendencia que existe sobre la No confianza en los dos poderes que sostienen la democracia representativa, el Gobierno y el Parlamento.



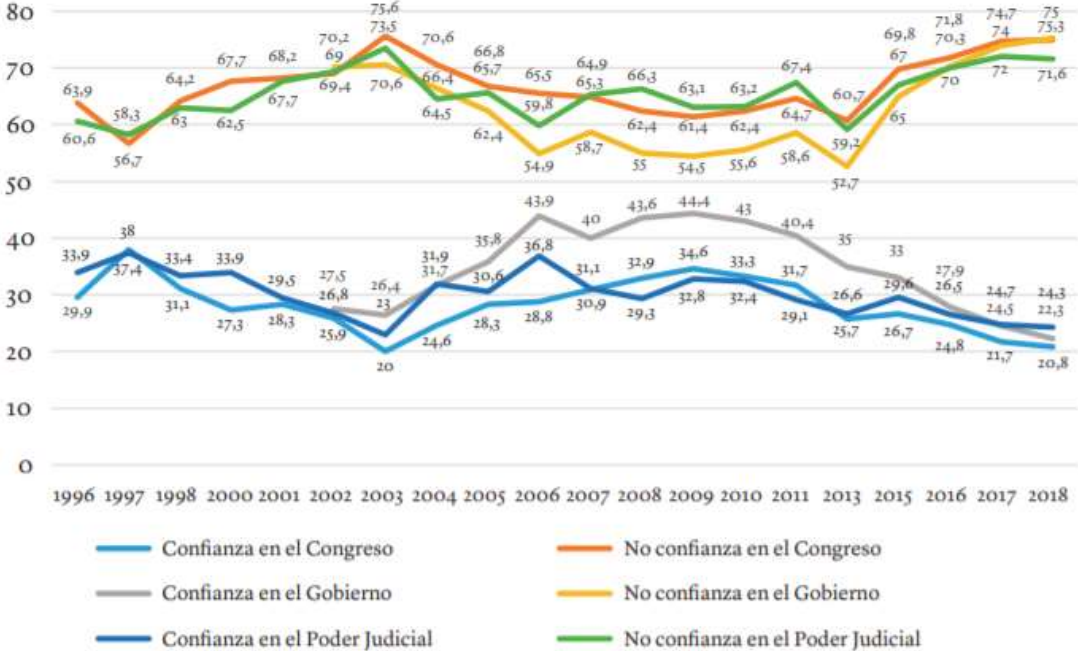
Fuente: (Fundación Carolina, 2020)

Del mismo estudio, de Fundación Carolina, la situación de desapego y desconfianza en los tres poderes del Estado, también se puede observar en la región de latino América, donde la tendencia es aún más pronunciada. El gráfico 3 muestra lo mencionado en cuanto al nivel de desconfianza ciudadana sobre los tres poderes del Estado en la región. El análisis recoge los datos contemplados entre los años 1996 y el 2018.

En este sentido, los datos aquí presentados, son categóricos en señalar la debilidad en la que se encuentran los pilares del Estado moderno y, por lo cual, resulta

imperioso trabajar en fortalecer la democracia, una democracia que, si bien se reconoce como necesaria, no está consolidada ni menos asegurada.

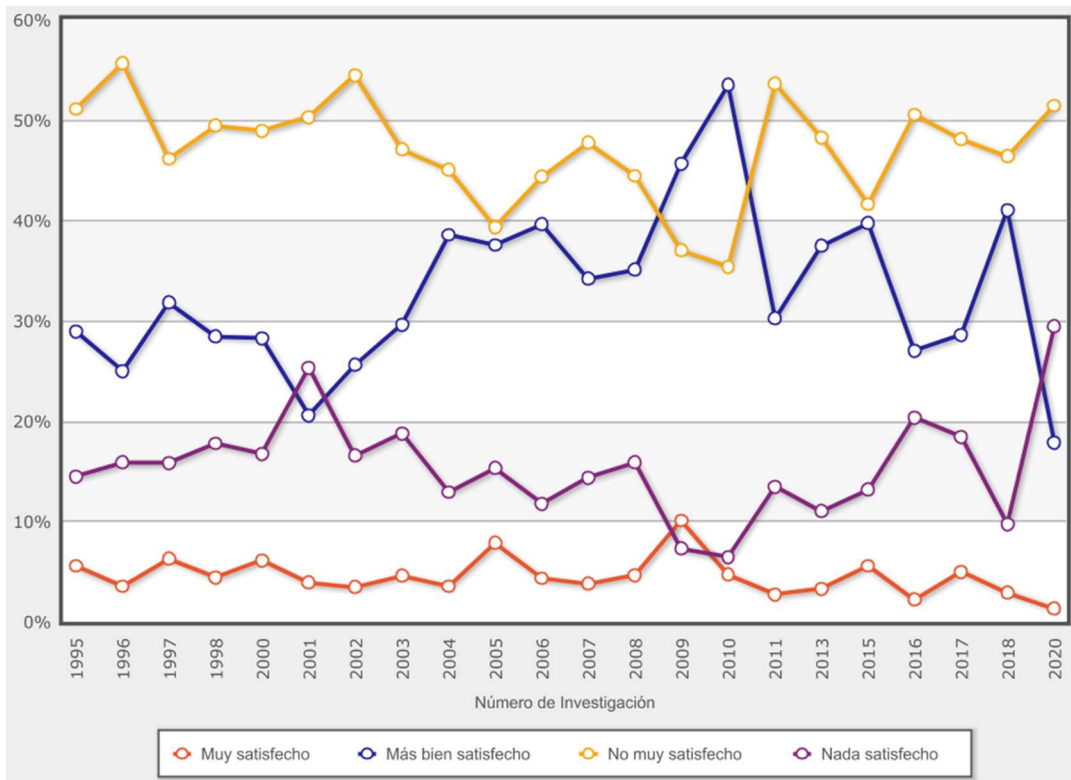
Gráfico 3 Confianza institucional comparada en América Latina (1996 - 2018)



Fuente: (Fundación Carolina, 2020)

Ahora bien, en el caso particular de Chile, la situación no es distinta a lo presentado en los gráficos anteriores, ya que, del estudio efectuado por Latinobarómetro sobre la satisfacción ciudadana en el sistema democrático, y que se presentan en el gráfico 4, del análisis al periodo entre 1995 y 2020, es posible advertir una tendencia clara y consistente en que existe poca o nada de satisfacción con el sistema, lo cual es fruto de una serie de situaciones que han llevado a que la sociedad deje de sentirse segura y confiada. Si bien la satisfacción puede ser medida desde múltiples variables, para la situación que nos convoca, la crisis de la democracia y su legitimidad, los actores políticos tienen la responsabilidad de hacer frente a esta insatisfacción, de lo contrario, el riesgo de caer nuevamente en sistemas políticos dictatoriales o totalitarios es cierto y posible.

Gráfico 4 Satisfacción con la democracia



Fuente: Fuente especificada no válida.

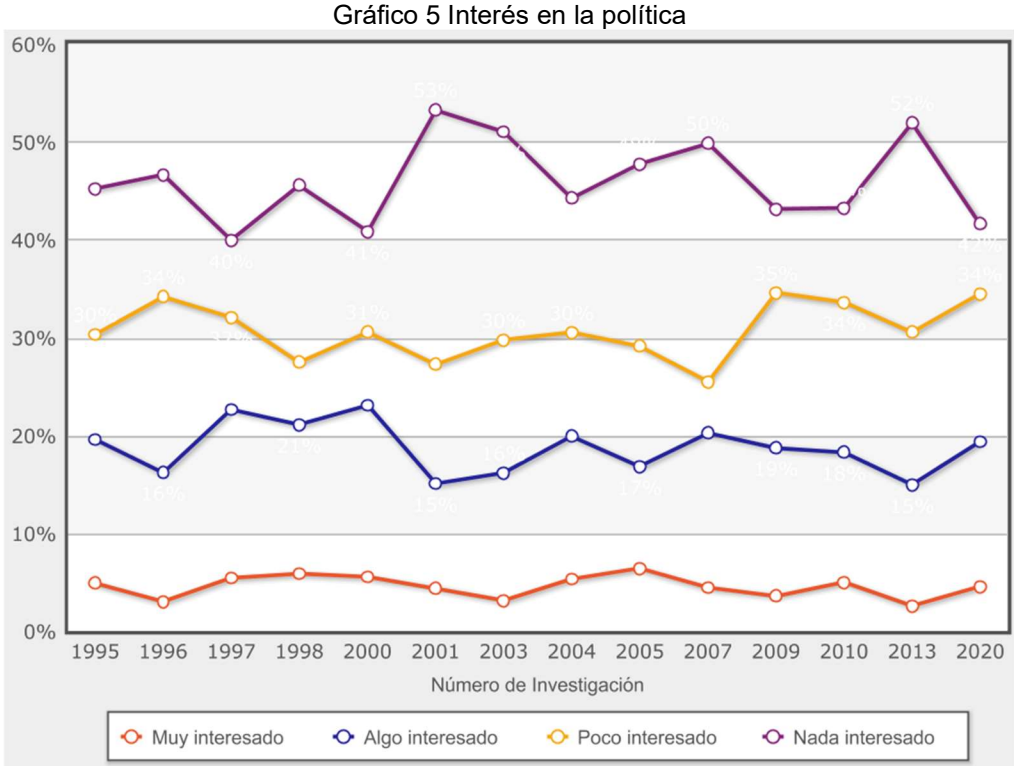
En línea con lo anterior y, como corolario de la baja confianza ciudadana en la democracia, el interés en la política ha sido decreciente. Así se puede observar en los gráficos 5 y 6.

El gráfico 5 presenta el análisis de la situación para Chile, considerando el periodo 1995 al 2020, donde la tendencia es a un mayor desinterés por parte de la población en la política. Esta situación resulta preocupante dado que, puede significar que existe un bajo entendimiento por parte de la ciudadanía en cómo funciona el sistema democrático o, por otro lado, puede ser que existe baja capacidad para participar y acceder a la política, producto de las diferentes barreras existentes.

En el caso de España, cuyos datos se presentan en el gráfico 6, la situación es similar, con una tendencia clara a la baja, lo que demuestra que el problema de acceso a la información, participación y conexión entre el sistema político y la ciudadanía es global.

La responsabilidad que tienen los partidos políticos, como actores relevantes del sistema es crucial. Así fue posible constatar en esta investigación (ver el capítulo III) donde la crítica a los partidos es amplia y transversal. Por tanto, si estas instituciones no se reforman y no adoptan medidas de más transparencia en su actuar, así como, los actores y representantes políticos, no asumen la responsabilidad (sanciones) de sus actos y decisiones, o las medidas y sanciones aplicadas por actos de corrupción, no son ecuanímes con el daño causado, el descrédito y desinterés seguirá aumentando, situación que puede acarrear graves consecuencias para la estabilidad social de los países.

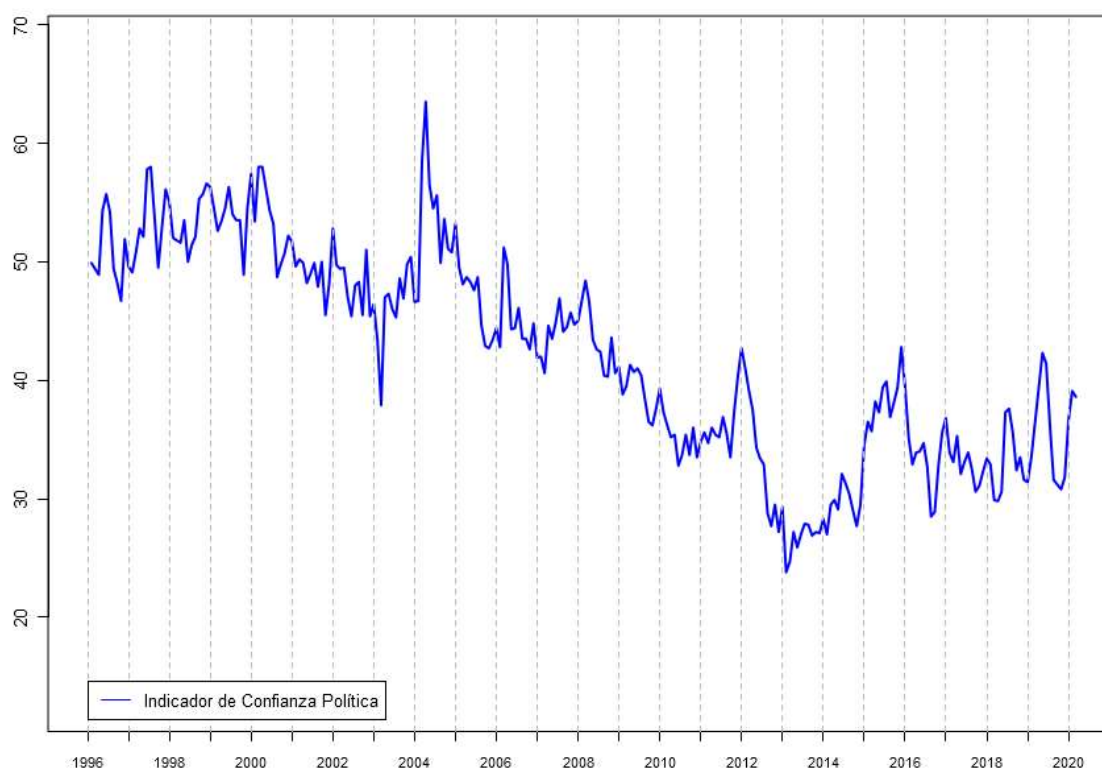
El gráfico 5 presenta el interés que despierta la política en la opinión pública chilena, entre los años 1995 – 2020.



Fuente: Fuente especificada no válida.

El gráfico 6 presenta la tendencia en la percepción ciudadana en torno a la confianza en la política en España entre los años 1996 al 2020.

Gráfico 6 Confianza en la política

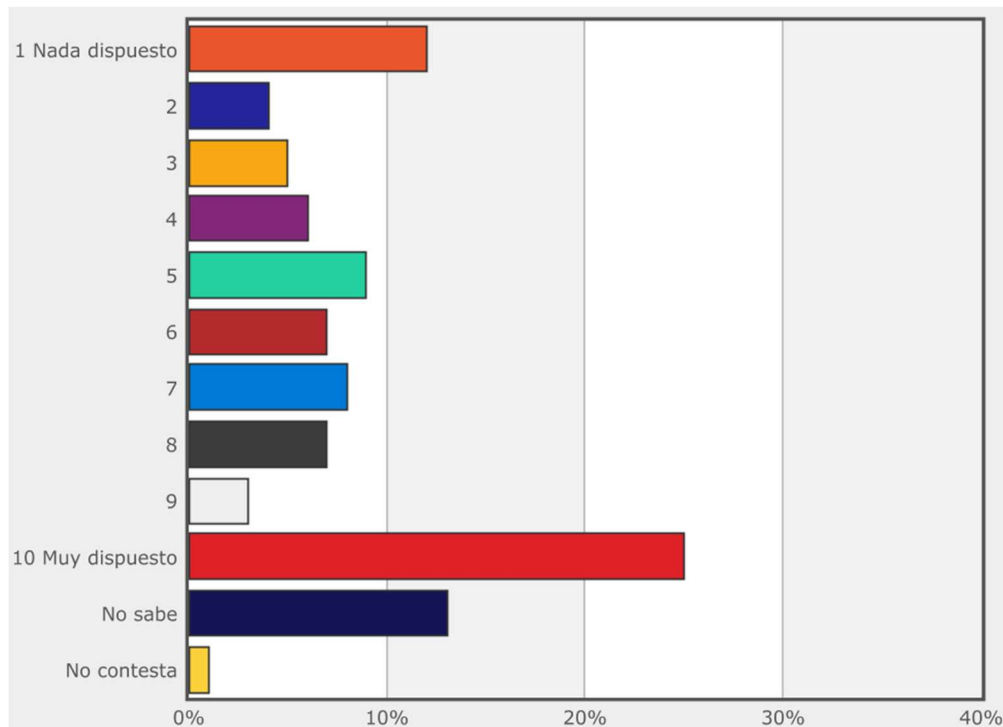


Fuente: (CIS, 2021)

Sin perjuicio de lo señalado, en el mismo estudio efectuado por Latinobarómetro, cuando se consultó a la gente sobre su disposición para salir marchar y defender o profundizar los derechos democráticos, la mayoría estuvo de acuerdo con esa afirmación, lo que puede ser leído como un respaldo al sistema democrático. Lo señalado se puede observar en el gráfico 7 que presenta los datos del estudio.

Lo importante y rescatable de este gráfico es que, a pesar de la crisis de confianza que existe en las instituciones del Estado, presentados en los gráficos anteriores, un gran porcentaje de la población se encuentra dispuesta a defender la democracia como sistema político. Sin embargo, de los mismos datos, no se puede dejar pasar por alto que un porcentaje no menor de la población se encuentra en la vereda opuesta o no sabe cómo actuar.

Gráfico 7 Disposición a marchar para defender derechos democráticos



Fuente: Fuente especificada no válida.

[ANEXO 3. Principales impactos del 15-M en el sistema político español](#)

El movimiento de los indignados ocurrido en España en el mes de mayo del año 2011, es sin duda, el mayor movimiento social después de la transición a la democracia. Este movimiento generó un despertar social producto de las graves consecuencias que la crisis económica del año 2008 produjo en la sociedad, y ante lo cual, los actores políticos de la época poco o nada contribuyeron a paliar esas consecuencias.

Como corolario de ese movimiento, hoy existe un marcado multipartidismo que ha llevado, en la actualidad, a que se constituyera —por primera vez— un gobierno de coalición y que, de seguro, no será el último. La Tabla 1 muestra un resumen del impacto que pudo tener, según los distintos analistas sociales, el movimiento del 15 de mayo del 2011 en la cultura política y la sociedad española.

Tabla 1 Impactos del 15-M agrupados en siete categorías

Principales impactos del 15-M en siete ítems		
Medios	Ítems	
Medio Político	Variaciones en la estructura de oportunidad política en relación con las élites	Mayor apertura de los partidos políticos a cuestiones de transparencia, modo de elección de élites, etc.
	Inclusión de los temas del movimiento social en la agenda política y posibles respuestas	Inclusión de temas como calidad democrática, apertura institucional, dependencia del sector financiero, etc.
Medio Social	Alteración de valores	Valores de apropiación democrática, autogestión, participación, rendición de cuentas, transparencia, etc.
	Apoyo social y penetración del discurso	Porcentaje de apoyos que ronda el 80% del conjunto de la sociedad.
	Transformación de la cultura política	Cultura política más participativa aportando valores de autogestión.
Medios de comunicación de masas	Imagen pública del movimiento y alteración del imaginario colectivo	Imagen pública muy positiva en los medios de comunicación. Simpatía y complicidad de buena parte de la población
Medio de reproducción	Variaciones en los espacios culturales, ampliación de su ámbito de reproducción y capacidad de desafío	El carácter transversal del movimiento le ha hecho tener presencia y crecer en distintos ámbitos sociales, económicos y políticos.

Fuente: (Monge Lasierra, 2017)

ANEXO 4. Matriz FODA sobre el ejercicio de rendición de cuentas *Cumpliendo que lleva a cabo el gobierno de España*

La Tabla 2 contiene el resultado del análisis de contenido efectuado a las entrevistas realizadas a los integrantes del GAM, lo que permitió elaborar y sistematizar la matriz de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) identificadas para el ejercicio de rendición de cuentas que impulsa el gobierno de España. Esta matriz proporciona una primera aproximación a la visión global del ejercicio de rendición de cuentas.

Tabla 2 Matriz FODA del ejercicio de rendición de cuentas Cumpliendo

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
Contribuye como insumo para la gestión y dirección del gobierno, en todos sus niveles.	El ejercicio, por su naciente desarrollo, posee amplios espacios de innovación y benchmarking.
Por tratarse de una iniciativa del presidente, el gobierno se encuentra comprometido en su desarrollo.	El apoyo y seguimiento que hace el GAM a la metodología, favorece un ambiente de auto aprendizaje.
La herramienta permitirá gestionar de mejor forma los recursos como, por ejemplo, los fondos next generation.	Existen amplios ambientes y áreas de crecimiento para que la cultura de la rendición de cuentas se instale y evolucione.
El apoyo y aval del GAM, le entrega objetividad, fiabilidad y confianza al ejercicio.	El ejercicio requerirá que la ciudadanía y/o stakeholders puedan participar en la validación de la información.
Los procesos de retroalimentación por parte del GAM hacia la Unidad encargada, permiten una mejora continua del modelo.	El desarrollo y evolución del modelo es continuo lo que permite integrar nuevas herramientas técnicas y tecnológicas que mejoren el ejercicio.
El proceso está inmerso en un ecosistema de transparencia, por lo que los datos son abiertos, en línea con el open government.	El modelo debería mejorar los tipos de sanciones por efectuar gaming, como una señal potente de asegurar la calidad de la información.
La información se encuentra sistematizada para un entendimiento lo más amplio posible.	Para lograr una consolidación del modelo, será necesario que otro grupo de expertos y expertas o instituciones públicas o sociedad civil organizada, validen los procesos de la aplicación y del modelo en general.
Tiene fuerte vocación y sentido de permanencia e institucionalización.	
Gracias al uso de TIC, los costes de transacción son bajos, en línea con el principio de eficiencia que impera en la administración.	Contribuir en la generación de nuevos estándares de medición y tolerancia del actuar de los representantes políticos, para que asuman la responsabilidad política de sus decisiones.
El modelo posee resguardos para evitar la manipulación de los datos, conocido como gaming.	
Este ejercicio viene a complementar al sistema de control interno que existe en el gobierno.	
DEBILIDADES	AMENAZAS
Por tratarse de una iniciativa del presidente, corre serio riesgo que el siguiente gobierno, cualquiera sea su color político, no continúe con el ejercicio.	La desconfianza y apatía ciudadana afecte la difusión del ejercicio y la credibilidad de la herramienta.
Requiere mejorar los canales de difusión para un conocimiento más amplio por parte de la ciudadanía.	La coyuntura política de polarización, impide y limita un entendimiento transversal sobre lo relevante de la herramienta de rendición de cuentas.
Corre el riesgo que la metodología no cumpla con el objetivo por estar en constante aprendizaje y ponga en duda la continuidad del ejercicio.	Que la herramienta pierda imparcialidad en la medición y favorezca a unos departamentos ministeriales por sobre otros, considerando la composición del gobierno.
Que el modelo no implemente métodos de verificación externa para auditar el proceso de forma integral, de forma de evitar la adecuación de los compromisos, lo que se conoce como efecto trinquete o ratchet.	El ejercicio puede verse influido para que resalte los compromisos cumplidos y disimule los que no lograron cumplimiento, perdiendo objetividad.
El modelo posee aún sanciones de carácter simbólico para evitar el gaming, lo que no asegura que la mala práctica se inhiba.	El informe está expuesto a que su contenido se relativice, se tergiverse o pierda seriedad.
Que el ejercicio no alcance a consolidar el modelo de rendición de cuentas antes de terminar la legislatura.	Que el nombre del ejercicio se utilice como propaganda política de los partidos de gobierno en actividades extra gubernamentales, afectando la integridad e independencia que busca el modelo.

Fuente: elaboración propia

ANEXO 5. Principales técnicas de participación ciudadana

La importancia de acercar a la ciudadanía con la actividad política y la gestión pública, radica en que los directos afectados por las decisiones que las autoridades y representantes adoptan, es la propia comunidad. Por esta razón, abrir los canales de participación permitirá dotar y reforzar la legitimidad de esas decisiones, entregando mayores certezas y mayor confianza al sistema. La Tabla 3, agrupa las principales técnicas que se pueden emplear para complementar el derecho al sufragio, como es el derecho de participación.

Tabla 3 Principales técnicas de participación

Principales técnicas participativas y de rendición de cuentas	
Tipo	Descripción
Mecanismo de mera información y consulta	Práctica que se circunscribe a canalizar la información desde las instancias gubernativas a la ciudadanía y viceversa, sin que ello suponga la atribución de ninguna capacidad decisoria a aquella ni la asunción de ningún compromiso por parte de la autoridad política.
Asambleas y reuniones públicas	Celebración de reuniones públicas entre la comunidad y los representantes electos a propósito de las principales decisiones políticas y presupuestarias a adoptar. En aquellos países en que las comunidades se sienten ignoradas por sus representantes, las reuniones públicas se valoran muy positivamente como un foro adecuado para intercambiar opiniones con los vecinos y canalizar sus aspiraciones hacia los centros políticos de decisión.
Planificación participativa local	Las fórmulas de planificación participativa permiten articular el diálogo entre las instancias gubernamentales y la ciudadanía, y facilitar el intercambio de información sobre las cuestiones que más le interesan. Estos procesos reportan la ventaja de que incrementan la capacidad de la población para dirigir más demandas a las autoridades.
La participación a través de órganos o entidades permanentes	Consejos que operan como una fórmula de introducir la participación directa en el marco de un entramado representativo, dada la inclusión obligatoria tanto de consejeros electos como de asambleas periódicas que cuentan con participación popular directa.
Presupuestos participativos	Se caracterizan por comportar, no sólo la intervención de la ciudadanía en la determinación del destino de ciertos gastos, sino también cauces de control social sobre la ejecución del presupuesto.
Procedimientos formales de reparación o sanción	Constituyen una modalidad de procesos participativos que merecen un tratamiento específico, dada la especial intensidad que adquieren los derechos de participación de la ciudadanía: no se trata únicamente de colaborar en la formación de las decisiones que asumirán las autoridades, sino incluso de promocionar o adoptar medidas de sanción o compensación en caso de incumplimiento.

La inserción de la ciudadanía en mecanismos de "rendición de cuentas horizontal"

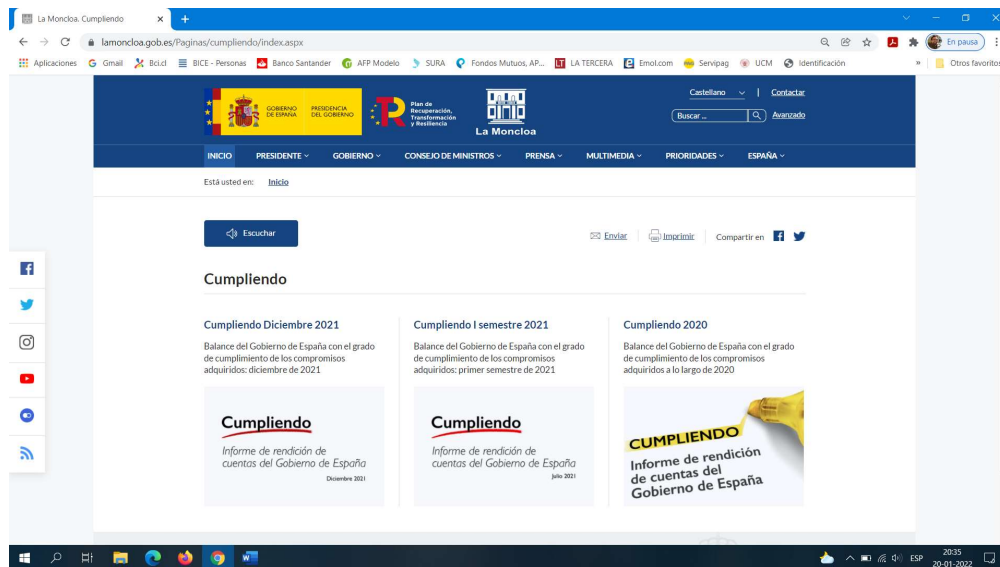
Vía o práctica que permiten a la ciudadanía interactuar con los órganos estatales a los que se atribuye la función de controlar a otros órganos o instituciones públicas; o dicho sea más derechamente: se trata de examinar aquellos casos en que la comunidad influye en o se incorpora a mecanismos de "rendición de cuentas horizontal". El supuesto más extendido lo constituye la figura del "defensor del pueblo" (ombudsman).

Fuente: elaboración propia a partir de Medina Guerrero (2006)

[ANEXO 6. Micro site del ejercicio de rendición de cuentas *Cumpliendo*](#)

El ejercicio de rendición de cuentas *Cumpliendo*, posee un micro site, donde se encuentran los informes y datos utilizados para efectuar el ejercicio. Se puede visitar en la dirección <https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx>

Figura 1 Micro site del ejercicio de rendición de cuentas



Fuente: Gobierno de España