

INFORME

LA VINCULACIÓN ENTRE RENDICIÓN DE CUENTAS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

por **José Luis Mateos Crespo**

Investigador en formación, Departamento de Derecho Público General,
Universidad de Salamanca

RESUMEN

Este trabajo pretende contribuir al debate sobre la incidencia de la rendición de cuentas de los representantes políticos en la calidad de la Democracia. La ausencia de instrumentos para favorecer el conocimiento por los ciudadanos del trabajo de sus representantes, contribuye a la pérdida de confianza en las instituciones. Es imprescindible incorporar nuevos mecanismos de rendición de cuentas para incrementar la calidad democrática y contribuir a la legitimación del sistema democrático.

ABSTRACT

This paper aims to contribute to the debate about incidence of accountability of political representatives in quality of Democracy. Absence of instruments to promote knowledge by citizens of the work of its representatives, contributes to lose trust in the institutions. It is imperative to incorporate new mechanisms of accountability to increase democratic quality and contribute to the legitimacy of democratic system.

I. INTRODUCCIÓN

La confianza en las instituciones democráticas depende, en buena medida, de los mecanismos existentes para que la ciudadanía pueda evaluar el trabajo de los representantes y los partidos políticos a los que pertenecen. Las acciones y decisiones tomadas en las instancias representativas deben estar acompañadas por el control de las restantes formaciones políticas, pero también deben existir fórmulas que posibiliten el control ciudadano.

La puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas es un buen indicador de la calidad democrática, pero su mero establecimiento no constituye un elemento positivo de la democracia, sino su continuidad y vigencia en el tiempo. En este sentido, es conveniente vincular la existencia, la vigencia y el funcionamiento de estos mecanismos ante la ciudadanía, con la calidad de la democracia española. La tendencia descentralizadora de la toma de decisiones llevada a cabo en las últimas décadas, debe estar acompañada por la articulación de la rendición de cuentas con carácter igualmente descentralizado.

En la sociedad actual las distancias entre ciudadanía y los “centros de poder” se han acortado físicamente no sólo por la mencionada descentralización, sino también gracias a los avances tecnológicos. Este nuevo escenario ha permitido articular nuevos canales de comunicación entre los representantes y sus representados, que pueden ser utilizados también para realizar un ejercicio de control continuo. La existencia de una verdadera *accountability* –horizontal y vertical– permite realizar una consideración positiva acerca del sistema en que se inserta, pero para ello es preciso analizar su aceptación tanto en el ámbito político como en el social. Un sistema democrático en que la rendición de cuentas y el control político y ciudadano están asumidos como un elemento más de su normal funcionamiento, puede ser considerado de alta calidad, si bien es preciso tener en cuenta otros factores adicionales para realizar tal aseveración.

En definitiva, la puesta en marcha de mecanismos de rendición de cuentas en cada nivel institucional en que se organiza el Estado, produce un verdadero efecto legitimador del sistema democrático. Así mismo, es posible vaticinar un incremento de la confianza en la democracia representativa y en el papel que desempeñan los propios partidos políticos como instrumento fundamental de la participación política.

II. DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTACIÓN

1. El derecho constitucional a la participación política

La Constitución española de 1978 reconoce en el artículo 23.1 el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, bien directamente o a través de representantes libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal. Así mismo, también reconoce el derecho de acceso en condiciones de igualdad a las funciones y los cargos públicos, conforme a lo determinado por las leyes. El constituyente vinculó en un mismo precepto el derecho a la participación política y el de acceso a las funciones públicas. Ambos son derechos fundamentales, que gozan de especial protección y cuyo ejercicio sólo puede regularse por ley (reserva de ley: artículo 53.1 CE; STC 11/1981, FJ 8º), además de vincular a todos los poderes públicos con el establecimiento de un mandato constitucional general en cuanto al alcance y el contenido (Jiménez, 1999: 29).

El derecho constitucional de participación política no puede ni debe entenderse como un derecho al margen del aparato estatal, sino más bien un derecho en el Estado, de forma que éste sólo puede ser ejercido conforme a las normas y los requisitos

previstos en la ley (Biglino, 2008: 282). Y ello, frente a quienes lo consideran como un derecho de libre configuración por las formaciones políticas como actores principales del proceso electoral, y al margen del poder público; es decir, como si los partidos, las federaciones, las coaliciones o las agrupaciones de electores, no tuvieran mayor condicionante para, por ejemplo la elaboración de candidaturas electorales, que su propia normativa interna. No obstante, es preciso recordar que son los propios partidos políticos, a través de sus representantes en el legislativo, quienes promueven y aprueban la legislación con los límites para el acceso a los puestos de representación política. Es decir: los sujetos que fijan el contenido para el ejercicio de la participación política y el acceso a la representación, son los propios representantes, organizados en grupos parlamentarios y partidos políticos. Del mismo modo, también son coincidentes quienes establecen las medidas y los mecanismos de rendición de cuentas de sus actuaciones como representantes, y los que efectivamente deben ser partícipes activos de estos mecanismos.

En este trabajo se abordará el derecho a la participación desde el punto de vista de la representación y el papel de la rendición de cuentas en la legitimación, la confianza y la calidad del sistema democrático español. Y ello porque la representación política es el núcleo de la estructura democrática del Estado y el mecanismo legitimador del funcionamiento de las principales instituciones en cada esfera territorial: Cortes Generales (artículos 66.1, 68.1 y 69.2 CE), parlamentos autonómicos (artículos 143, 151 y 152 CE), municipios (artículo 140 CE) y diputaciones provinciales (artículo 141.2 CE).

2. Representación política y elecciones

Tras la consolidación del Estado-nación como entidad política típica a lo largo del siglo XVIII, las fórmulas de la democracia directa dieron paso a la democracia representativa, lo que exigió la configuración de un conjunto de instituciones políticas que diferían radicalmente de aquéllas propias de las democracias más tempranas, e incluso desde la perspectiva de un ciudadano de la antigua Grecia este nuevo escenario podría no ser considerado una verdadera democracia (Dahl, 2004: 13). Acontecimientos históricos de transcendencia política como la revolución francesa o la declaración de la independencia de los EEUU, contribuyeron a la mayor relevancia de la representación política por la importancia creciente del Parlamento como centro de poder –en la medida en que participaba en la toma de decisiones y en el gobierno–, además de la propia función de representación que ya desempeñaba con anterioridad; de tal forma que *representar y gobernar* constituyen las *dos almas* del gobierno representativo (Sartori, 1992: 230, 236).

El ejercicio del derecho de participación política alcanza tanto a quienes operan en el sistema democrático como representantes como a quienes éstos representan, es decir, los representados; en el primer caso, ejerciendo las funciones propias de su cargo, y en el segundo a través de la emisión del voto (Portero, 2009: 64) u otras fórmulas de participación. En todo caso, es posible identificar teorías diferentes acerca del concepto de representación, si bien emplearemos el concepto de la teoría de la responsabilidad que, frente a la teoría formalista de Hobbes y los teóricos de la autorización, considera que los representantes deben responder ante los representados por sus actuaciones y, si desean ser reelegidos, deberán procurar realizar un actuación correcta a ojos de los electores (Pitkin, 1985: 60).

Autores clásicos como Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*, aseguró: “el pueblo que tiene el poder soberano debe hacer por sí mismo todo lo que pueda hacer bien; lo demás es preciso que lo haga por medio de sus ministros”, añadiendo que “la gran ventaja que ofrecen los representantes es que son capaces de discutir los asuntos. El pueblo no es del todo idóneo para esto, lo que constituye uno de los mayores inconvenientes de

la democracia”. En contraste, Rousseau se opuso a la democracia representativa y fue un claro partidario de los métodos de participación directa, si bien más por cuestiones morales que estrictamente políticas (Rubio, 1987: 228).

Por otro lado, Max Weber en su obra *Economía y Sociedad* identificó los motivos explicativos de la permanencia en el tiempo de lo que denomina “dominación” o voluntad de obediencia con vocación de establecerse una relación de autoridad entre representantes y representados, como son: la costumbre, los intereses materiales, y los afectivos o racionales con arreglo a valores. No obstante, el sustento principal para el ejercicio de la autoridad es la creencia en la legitimidad; siendo posible identificar distintos tipos de legitimidad dependiendo de la clase de obediencia perseguida (Weber, 1994: 170). La legitimidad propia de las sociedades democráticas es de carácter racional, que descansa en la creencia de la legalidad del orden establecido (Weber, 1994: 172). Pese a todo ello, Kelsen llegó a calificar de *ficción jurídica* la traslación de la representación del derecho privado al terreno de lo público (Kelsen, 1949: 345).

Con frecuencia, el debate democracia directa *versus* democracia representativa surge con argumentos más o menos sólidos entre los partidarios de una u otra vertiente democrática. En todo caso, “las razones que apoyan la representación parlamentaria nada tienen que ver con la imposibilidad práctica de la democracia directa en los grandes Estados (Dahl, 1989), ni con la obtención de la verdad por medio de la discusión (Schmitt, 1923), sino con la superioridad intrínseca del modelo representativo en cuanto filtro, catalizador y ámbito institucional autónomo de agregación de preferencias y, por lo tanto, relativamente distanciado de la inmediatez de las demandas plurales y contradictorias de los electores, como institución de discusión y negociación estratégica para la toma de decisiones” (Máiz, 2003: 65).

Si bien elecciones y representación no son conceptos equiparables *stricto sensu*, en términos de la moderna representación política, no es posible entender la representación sin la celebración de elecciones periódicas capaces de hacer responsables a los gobernantes frente a los gobernados (Sartori, 1992: 232, 237). Las elecciones periódicas son el instrumento de los representados para reiterar o, en caso contrario retirar, el apoyo hacia sus representantes, es decir, el examen sobre su labor de gobierno y representación a lo largo del mandato otorgado previamente. Pero esto, quizás, tenga mayor sentido en aquellos sistemas políticos diferentes al español, donde el alto grado de discrecionalidad de las cúpulas de los partidos políticos a la hora de reforzar a unos candidatos frente a otros, junto con la existencia de listas electorales cerradas y bloqueadas, impiden realmente “pasar factura” o premiar a los buenos y castigar a los malos representantes. No obstante, el voto en las elecciones es un mecanismo más, uno solo, y resulta claramente insuficiente para controlar la acción política que a diario llevan a cabo los representantes y que comporta la toma de miles de decisiones sobre el bienestar individual (O’Donnell: 2004, 25; Manin, Przeworski y Stokes, 1999: 50).

3. La crisis de la representación

La aparición de teorías y discursos basados en la crisis de la representación es una constante histórica tanto o más que el mismo origen del sistema representativo (Ramírez, 2014: 180), más allá de quienes recurren a estos análisis para deslegitimar el sistema democrático de naturaleza representativa. Ciertamente, es posible observar cómo, en ocasiones, las decisiones emanadas de las instituciones representativas generan rechazo en buena parte del electorado, e incluso su propio funcionamiento puede llegar a resultar decepcionante, pero “estos fallos son en gran medida reflejo de nuestro propio desconocimiento de lo que la representación debe y puede hacer y, en contraposición, no puede hacer” (Sartori, 1999: 2). Pese a que es posible la existencia de una falta de conocimiento entre la sociedad sobre el funcionamiento y la capacidad

real de toma de decisiones por el Parlamento, más aún en un mundo cada vez más globalizado; no resta importancia a la evidente carencia de mecanismos para trasladar a los representados la función desarrollada por sus representantes.

La representación ha evolucionado, los grupos representados son más numerosos y el ámbito es más extenso. No resulta factible la representación de los ciudadanos individualmente considerados, por lo que no es posible identificar la acción de los representantes con la voluntad de cada uno de los individuos a los que representa; si acaso, las decisiones se podrían identificar con la voluntad de los propios representantes (Leoni, 1972: 18). Esta falta de coincidencia entre la voluntad individual de muchos representados y la manifestada por quienes les representan, genera un conflictivo choque de voluntades que adquiere mayor importancia si no se acompaña una adecuada explicación de la decisión tomada por el representante. Si este tipo de disociación entre voluntades sin la oportuna traslación por los representantes del criterio seguido para optar por una u otra decisión se repite en el tiempo, se genera un caldo de cultivo donde crece la desconfianza en torno a la acción del representante.

No obstante, la voluntad de los representantes no puede verse condicionada por la de sus representados, lo que se refuerza con la prohibición expresa del mandato imperativo, que desde la tradición liberal constituye una verdadera garantía de la representación democrática (Presno, 1999); consolidándose en las constituciones democráticas de posguerra, como en la Carta Magna española que recoge expresamente la prohibición del mandato imperativo en su artículo 67.2. Si bien, realmente existe una contradicción con el habitual funcionamiento interno de los partidos y los grupos parlamentarios, produciéndose un conflicto entre la prohibición del mandato imperativo y la férrea disciplina de voto incorporada en los reglamentos de organización de los grupos parlamentarios, con sanciones directas o indirectas que someten a los parlamentarios a una subordinación respecto de las directrices de las cúpulas de los partidos; implicando una clara contraposición entre la realidad política y la jurídica (Vega, 1985: 37). La realidad política muestra una nueva relación electoral real no tanto entre representantes y representados, sino más bien entre electores y partidos (Vega, 1993: 195), y un nuevo modelo de mandato imperativo donde el representante prioriza en sus actuaciones los objetivos políticos del partido al que pertenece por encima del interés general –objetivo a satisfacer en el marco del modelo parlamentario representativo ideal–, convirtiéndose en un delegado del partido sin verdadera voluntad propia (Ramírez, 2014: 181).

La crisis de representación es, en esencia, una crisis del sistema de partidos políticos, que ha dado lugar a una generalizada desconfianza hacia la denominada “clase política”, excesivamente *funcionarizada* y vista como un grupo defensor de sus propios intereses más que como conjunto al servicio de la comunidad (Aragón, 1996: 66), lo que ha contribuido a sustituir el antiguo antiparlamentarismo en una nueva corriente de opinión social de sesgo *anti* partidos políticos, y no tanto contrario a la representación.

La acción de representar es compleja en sí misma y requiere de mecanismos de comunicación entre representantes y representados para hacer comprensible el contenido y el desarrollo de la función representativa; de no existir, se puede producir una quiebra en la representación política (Chueca, 2004: 10). La merma de la confianza entre representados y sus representantes produce en sí mismo un escenario de pérdida de legitimidad de las instituciones representativas y, por extensión, del sistema democrático en su conjunto. Este escenario de crisis de la representación no es irreversible, más bien al contrario, se puede prevenir mediante la articulación de mecanismos de rendición de cuentas que no sólo mitigaría los recelos hacia el sistema representativo, sino además contribuiría a la mejora de la calidad democrática.

Aunque estrictamente no es objeto de este trabajo, es preciso reconocer que la introducción de mecanismos de la democracia participativa ayuda a reducir el riesgo de ruptura frente al sistema representativo, pero no es, a mi juicio, un factor decisivo en sí mismo porque es necesario contar con una sociedad activa e interesada en participar habitualmente, y es esto lo que convierte en éxito o fracaso la introducción de mecanismos de democracia directa. No obstante, sí considero conveniente ahondar con carácter previo en nuevas fórmulas de transparencia y rendición de cuentas de las actuaciones de los representantes políticos, que en un estado avanzado de madurez y consolidación pueden combinarse con fórmulas de democracia participativa. Y lo considero así porque, de entrada, es difícil participar si se desconoce el alcance real y las funciones de los órganos de representación con los que se pretenden conectar las fórmulas de democracia directa. La transparencia, además, es un importante requisito previo para el ejercicio de la rendición de cuentas, aunque no suficiente (Fox, 2008: 174).

III. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS REPRESENTANTES POLÍTICOS

Para este breve análisis, partimos de una premisa básica: “si los ciudadanos son la fuente de autoridad del poder político, entonces ellos tienen derecho de ser informados de las decisiones de este poder” (O’Donnell, 2004: 26). El control ciudadano acerca de lo que sucede en las instituciones públicas es imprescindible para el buen funcionamiento de la democracia, puesto que refuerza su legitimidad y la interacción entre representantes y representados. Es imposible concebir una democracia moderna sin mecanismos de rendición de cuentas y transparencia, aunque no pueden confundirse unos y otros, puesto que la transparencia es un presupuesto básico y necesario de la rendición de cuentas, pero no suficiente.

La joven democracia española todavía adolece de muchos prejuicios y dinámicas del pasado en el funcionamiento de las instituciones, a lo que debe añadirse que éstas no están, a mi juicio, lo suficientemente preparadas para la necesaria y demandada apertura que marcan los tiempos. Puede resultar atrevido, pero se aprecia cierta fatiga del parlamentarismo (Presno, 2014) no tanto, en mi opinión, por la escasez de mecanismos de participación directa –que también–, sino sobre todo por las deficiencias que presenta el contenido y desarrollo de las funciones representativas por los parlamentarios –nacionales, autonómicos y europeos–, los alcaldes y concejales o los diputados provinciales. O, mejor dicho, por el desconocimiento acerca de las funciones realizadas por los representantes en el entramado institucional.

Hoy en día, no se puede sostener que la escasez de medios disponibles sea uno de los motivos para justificar la complejidad de poner en marcha vías de información para prevenir el desconocimiento entre la ciudadanía sobre la labor realizada por un parlamentario. Afortunadamente, el desarrollo de nuevas formas de comunicación –las nuevas tecnologías y, de forma especial, la generalización del uso de Internet– ha contribuido a facilitar el contacto fluido entre representantes y sus representados. Con carácter general, los parlamentos españoles –tanto Cortes Generales como las cámaras autonómicas– han incorporado estos medios: publicación de correos electrónicos de los parlamentarios, sus perfiles en redes sociales, en algunos casos la agenda pública, blogs o páginas web, etc.

Tampoco podemos olvidar el papel que juegan los medios de comunicación de masas en la traslación de los debates en torno a los asuntos de interés y su contribución a la banalización de la representación política. La generalización de los debates políticos en formatos televisivos ha desviado la atención de la función deliberativa de su sede natural: el Parlamento. En cambio, paralelamente han proliferado debates donde las

formulaciones ideológicas y los contenidos políticos dejan paso a otros aspectos de naturaleza propagandística, convirtiendo la representación en un mecanismo de selección de líderes carismáticos donde las valoraciones políticas pierden importancia o directamente desaparecen (Vega, 1998: 25). Pero, ¿acudir a una tertulia política es ya una parte de la rendición de cuentas de un parlamentario? A mi juicio, en modo alguno. Cualquier representante público debe procurar trasladar su trabajo aprovechando los espacios que otorgan los medios de comunicación, pero ser tertuliano no ahonda en este objetivo, sino más bien algo accesorio a su propia labor como *personaje político*.

El concepto de *accountability* implica establecer un sistema institucional de control con mecanismos especializados de fiscalización para evaluar el comportamiento de determinadas agencias públicas y aplicar sanciones a aquellas agencias, funcionarios o representantes que incumplan con su deber. La idea de la rendición de cuentas contiene, a su vez, dos dimensiones: 1) la obligación de los funcionarios/representantes públicos de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente (*answerability*); y 2) la capacidad de imponer sanciones a aquéllos que no cumplan con sus obligaciones (*enforcement*) (Peruzzotti, 2008).

Siguiendo la clasificación de O'Donnell, se pueden distinguir dos grandes grupos de instrumentos de *accountability* o rendición de cuentas: por un lado, los mecanismos de la rendición de cuentas horizontal y, por otro, los propios de la rendición de cuentas vertical. Este autor define la rendición de cuentas horizontal como “la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados y autorizados, y de hecho dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado, que puedan calificarse, en principio o presuntamente, como ilícitos” (O'Donnell, 1997: 13). Y, por otro lado, la *accountability* vertical que se compone de aquellos mecanismos de control de los ciudadanos como agentes externos a la estructura estatal hacia sus representantes.

La rendición de cuentas vertical puede identificarse con las elecciones, es decir, vertical-electoral, pero también es posible identificar la rendición de cuentas vertical-social, que no sólo se refiere al momento electoral, sino entre elecciones (O'Donnell, 2004: 24). Además, “las acciones propias de la *accountability societal* –particularmente si son vigorosas, sostenidas y obtienen extensa atención pública– pueden enviar fuertes señales para la atención de políticos que desean ser electos o reelectos” (O'Donnell, 2004: 25). Para que estos mecanismos propios de la *accountability vertical societal* funcionen, es imprescindible la previa existencia de una auténtica transparencia por parte de las estructuras institucionales y representativas, y una cobertura informativa rigurosa por parte de los medios de comunicación de masas; de lo contrario, se convertirán en un mecanismo más de hipotético control, pero realmente deficiente para el objetivo pretendido.

De la interrelación de los tipos de rendición de cuentas identificados y su adecuado funcionamiento en cuanto a medios e información disponibles, dependerá su éxito o fracaso. La actual descentralización de la representación política española, así como de la administración pública, conforma un escenario propicio e idóneo para la puesta en marcha de nuevos mecanismos de rendición de cuentas. Probablemente sea menos necesario ahondar en ello en el poder institucional más cercano a la ciudadanía –los ayuntamientos–, pero sí en lo relativo a las diputaciones provinciales, parlamentos autonómicos y Cortes Generales, y sobre todo las instancias europeas –más alejadas–.

IV. LA RELACIÓN ENTRE REPRESENTACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA

Partiendo del concepto de calidad de la democracia de Morlino (2005), es posible obtener su definición en función de tres dimensiones, que identifica con cierto paralelismo con el ámbito industrial y mercantil: por los procedimientos establecidos, por el contenido y, finalmente, por el resultado obtenido. Cada dimensión tiene asociada una serie de indicadores que facilitan su medición. Será de utilidad en este trabajo el análisis desde la dimensión de la calidad respecto del procedimiento: “los ciudadanos de una buena democracia tienen el poder de controlar y evaluar si el gobierno trabaja efectivamente por aquellos valores con pleno respeto a las normas vigentes, el así llamado *rule of law*; deben ser capaces de vigilar su aplicación eficiente, así como evaluar la eficacia decisional y la responsabilidad política con respecto a las elecciones tomadas por el personal electo también en relación con las demandas expresadas por la sociedad civil” (Morlino, 2015: 16). Y seguidamente, este autor también identifica las *dimensiones procedimentales*, que son cuatro: 1) *rule of law* o respeto a las leyes, 2-3) *accountability* o rendición de cuentas e inter-institucional, y 4) participación de los ciudadanos en las actividades políticas, fuera y dentro de las propias instituciones.

El control del poder político, no cabe duda, es una de las patas que componen la medición de la calidad de la democracia, concibiendo al Estado de derecho como límite a la acción de las instituciones de gobierno, aunque no existe un consenso claro sobre que los mecanismos de control político y rendición de cuentas sean definitorios de la calidad de la democracia (Tusell, 2015: 183). O’Donell sí defiende la utilidad de este tipo de mecanismos y asegura que “todos los tipos de *accountability* son importantes para el adecuado funcionamiento de un régimen democrático” (O’Donell, 2004: 25), lo que claramente contribuye a una buena calidad de la democracia.

Existe, a mi juicio, una clara relación entre la confianza que la ciudadanía tiene en la representación política y el conocimiento sobre las funciones y el desempeño de las funciones realizadas por los representantes –en los distintos niveles: municipal, provincial, autonómico, nacional e incluso europeo–, lo que conecta directamente con la rendición de cuentas de los representantes y, por ende, con la calidad democrática. De hecho, la escasez general de mecanismos reales de rendición de cuentas y transparencia sobre el desempeño de las funciones representativas, provoca que la confianza de los ciudadanos españoles hacia las instituciones de representación sea escasa.

Por ejemplo, la confianza por parte de los ciudadanos en el Parlamento es baja, si acudimos a los estudios sociológicos recientemente publicados: en el último estudio postelectoral tras las elecciones generales de junio de 2016¹, la mitad de los encuestados confiaba poco o nada en la institución parlamentaria, el 20% se situaba entre la confianza y la desconfianza, y sólo el 0’8% declaraba confiar totalmente en el Parlamento. Más aún contundente era la desconfianza hacia los partidos políticos, donde casi el 70% de los encuestados otorgaban menos de 5 en una escala de 0 a 10, donde 0 significa desconfianza absoluta y 10 total confianza –sólo el 0’3% declaraba confiar totalmente en los partidos políticos–. Curiosamente, los medios de comunicación tienen un ligero mayor respaldo en cuanto a confianza por parte de los encuestados. Con respecto a las anteriores elecciones generales, celebradas apenas seis meses antes, el estudio postelectoral de 2015² indicaba una desconfianza menor hacia el Parlamento y los partidos políticos. Es decir: la repetición electoral como consecuencia de no haber logrado un acuerdo entre

1. Estudio Postelectoral del CIS Elecciones Generales 2016, en www.cis.es, consultado el 5/9/2017.

2. Estudio Postelectoral del CIS Elecciones Generales 2015, en www.cis.es, consultado el 5/9/2017.

formaciones políticas para la investidura de un candidato como Presidente del Gobierno trajo consigo mayor desconfianza entre la ciudadanía sobre la institución representativa del Parlamento, lo que también se corrobora con el incremento de algo más de tres puntos en el porcentaje de abstención en las elecciones generales de 2016 (del 30'33% en las elecciones de diciembre de 2015 al 33'52% en las de junio de 2016). Pero la repetición electoral es un hecho puntual que ahonda en el incremento de la desconfianza hacia las instituciones representativas de los últimos tiempos, coincidiendo además con la crisis económica y sus consecuencias.

Cambiar la percepción acerca del funcionamiento de las instituciones, más cuando se parte de una idea negativa preconcebida, es más difícil que hacerlo sin una experiencia previa. Precisamente este escenario es lo que permite plantear la necesidad de reconducir la situación e identificar los instrumentos que ofrece la rendición de cuentas, siendo además una oportunidad para revertir la tendencia. La combinación de una adecuada *accountability* horizontal –con información a través de organismos públicos– y una *accountability* vertical societal –no tan centrada en el periodo electoral–, puede resultar muy satisfactorio; puesto que ayudaría a generar una opinión más formada, informada y continuada en el tiempo sobre la realidad institucional, podría mejorar la confianza y la legitimidad de las instituciones representativas y sus representantes, e incrementaría sustancialmente la calidad de la democracia, tanto desde el punto de vista del contenido como del procedimiento.

Evidentemente, la puesta en marcha de cualquier tipo de mecanismo debe ser bajo la premisa de un funcionamiento eficaz e inteligible. De nada sirve plantear teóricamente un entramado técnico para poner en marcha un verdadero sistema de rendición de cuentas, si con posterioridad va a resultar más difícil comprender los procedimientos de *accountability* que lo que se pretende controlar y fiscalizar. Por eso, e insistiendo una vez más, es imprescindible articular un sistema de información ágil de la actividad de los representantes políticos y sus funciones, además de facilitar el acceso de los representados hacia sus representantes por medio de un procedimiento obligatorio establecido e identificable. Para conseguirlo, es posible acudir a experiencias puestas en marcha y desarrolladas en otros países (Jiménez, 2015: 51, 52): creación de organismos de control autónomos, equipos de análisis diagnóstico de las políticas públicas, procesos de diálogo y balance social, etc.

Más allá de la concreción de las propuestas que se deban llevar a cabo, cuyo análisis sería más complejo, es preciso al menos plantear el debate sobre la implantación de mecanismos de rendición de cuentas en la democracia española, más allá de los que pudieran existir actualmente y que se muestran insuficientes. Y ello porque, insistiendo una vez más, tiene implicación directa con la legitimación de la representación como institución básica en el sistema representativo y con la calidad de la democracia, aun cuando su medición sea difícil a priori.

V. CONCLUSIONES

Los mecanismos de *accountability*, su desarrollo, eficacia y mantenimiento en el tiempo, tienen relación e influyen en la calidad de la democracia. La democracia española adolece de déficits importantes a la hora de establecer métodos que sirvan para ejercer una verdadera rendición de cuentas, más allá de las elecciones periódicas donde los ciudadanos expresan con el voto sus preferencias al tiempo que evalúan la función realizada con anterioridad en el caso de los representantes que opten a la reelección.

Es imprescindible que la todavía joven democracia establezca obligaciones a sus representantes, aprovechando la distribución territorial descentralizada para mandar a los

cargos públicos electos a rendir cuentas periódicamente ante sus representados. No es preciso variar la circunscripción electoral para esta finalidad, basta con *modelizar* un sistema –aprovechando las nuevas tecnologías– donde se establezcan comparecencias de los diputados ante la ciudadanía; explorando las oportunidades ofrecidas por la denominada *e-democracia*. Se podría establecer una red oficial de sedes parlamentarias en las diferentes provincias españolas, habilitadas no por las formaciones políticas, sino por las propias instituciones –caso del Congreso y Senado, parlamentos autonómicos y Parlamento Europeo–, con la asistencia técnica precisa para atender a los ciudadanos. Es cierto que esta cuestión ya debería estar cubierta por los partidos políticos, pero la práctica no lo demuestra en tanto que no existe la obligatoriedad de comparecer o estar disponible durante un horario determinado. Quizás la presencia física, hoy en día, no es estrictamente necesaria y es posible conseguir la misma finalidad a través de medios telemáticos. En el ámbito municipal, su implantación sería más sencilla o incluso innecesaria, porque la práctica indica que este contacto entre representantes y representados se mantiene habitualmente, aunque sin un procedimiento específico y obligatorio establecido.

Así mismo, es preciso el establecimiento de normas específicas para rendir cuentas del trabajo desarrollado, que no se puede limitar únicamente a hacer pública la agenda institucional. Esto puede ser más difícil de conseguir, pero la elaboración de un informe periódico detallando la actividad realizada durante un tiempo determinado, que debería ser público y objeto de escrutinio, control y debate en, por ejemplo, una plataforma virtual habilitada al efecto. La transparencia previa debe ser máxima y obligatoria, tanto respecto a la actividad desarrollada como a los medios económicos y humanos utilizados para su desempeño (viajes, desplazamientos, gasto telefónico, gasto postal, medios informáticos disponibles,...).

Además del control ciudadano, debe también articularse la *accountability horizontal* a través de un órgano central único de control y seguimiento para verificar el cumplimiento de los nuevos mecanismos a poner en marcha para garantizar una efectiva rendición de cuentas de las funciones representativas, pudiéndose derivar sanciones en caso de incumplimiento. Este órgano único creado al efecto deberá emitir un informe periódico sobre el grado de cumplimiento, o coordinar las funciones que se le atribuyan con el Tribunal de Cuentas y los consejos de cuentas autonómicos, que en ese caso deberían crear una sección específica para realizar este seguimiento.

En definitiva, aunque el objetivo sea complejo y ambicioso, la puesta en marcha de medidas concretas y obligatorias para establecer la rendición de cuentas como una constante en el sistema representativo español, contribuirá a la mejora de la legitimidad, el funcionamiento y la confianza en la democracia, esto es: la calidad de la democracia. Sin olvidar, por supuesto, la combinación con nuevos procedimientos participativos que impliquen a la ciudadanía, desde el previo conocimiento del papel y funciones de las instituciones y sus representantes, en la toma de decisiones políticas. No es posible entender la rendición de cuentas sin una dinámica participativa, y viceversa; pero previamente es imprescindible articular mecanismos de rendición de cuentas para que las fórmulas participativas sean completas y alcancen a la mayoría social. Por último, es posible asegurar que el reforzamiento de la rendición de cuentas no sólo incrementaría la calidad de la democracia, sino también el interés política entre la ciudadanía; un extremo que, de confirmarse, sería altamente positivo.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN REYES, M. (1996), “Parlamentarismo y antiparlamentarismo en el primer tercio del siglo xx: la proyección actual de aquella polémica”, en *Revista de Estudios Políticos*, nº 93, julio-septiembre 1996, pp. 57-66.
- CHUECA RODRÍGUEZ, R.L. (2004), “La quiebra de la representación política”, en *Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional*, nº 3, (ejemplar dedicado a: La Representación Política, coordinado por Francisco José Bastida Freijedo).
- FOX, J. (2008), “Transparencia y rendición de cuentas”, en *Más allá del acceso a la información: transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, coord. John M. Ackerman, Siglo XXI editores, México, pp. 174-198.
- JIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E. (2015): “Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de la calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España”, documento de trabajo 145/2009, *Fundación Alternativas*.
- KELSEN, H. (1949), *Teoría General del Derecho y del Estado* (traducción Eduardo García Maynez), segunda reimpresión 1979, Universidad Autónoma de México: México.
- MÁIZ SUÁREZ, R. (2003), “Democracia Inclusiva”, en: *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, nº 15, pp. 61-88.
- MORLINO, L. (2005), *Democracia y democratizaciones*. México: Centro de Estudios de Política Comparada, A. C.
- MORLINO, L. (2015), “¿Cómo analizar las cualidades democráticas?”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 10, julio, pp. 13-36.
- O’DONNELL, G. (1997), “Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías”, *Nueva Sociedad*, nº 152, Noviembre-Diciembre, pp. 143-167.
- O’DONNELL, G.A. (2004), “Accountability horizontal: la institucionalización de la desconfianza política”, en *Revista Española de Ciencia Política*, nº 11, 2004, pp. 11-31.
- PERUZZOTTI, E. (2008), “Marco conceptual de la rendición de cuentas”, *Ponencia preparada para la Reunión Técnica de la Comisión de Rendición de Cuentas de la Organización Centroamericana y del Caribe de Entidades de Fiscalización Superior (OLACEFS)*, Auditoría General de la Nación, Buenos Aires, Argentina, 28 y 29 de agosto de 2008.
- PRESNO LINERA, M.A. (2014), “La calidad de la democracia”, en *Página Abierta*, nº 230, enero-febrero 2014.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, A. (2014), “La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa”, *Revista de derecho político*, nº 90, pp. 177-210.
- RUBIO CARRACEDO, J. (1987), “Democracia y legitimación del poder en Rousseau: democracia avanzada “versus” representación política”, en *Revista de estudios políticos*, nº 58, 1987, pp. 215-242.
- SARTORI, G. (1992), *Elementos de teoría política*. 1992, Madrid: Alianza.
- TUSELL COLLADO, A. (2015), “La calidad de la democracia y sus factores determinantes. Un análisis comparado de 60 países”, en *Política y Sociedad*, nº 1, 2015, pp. 179-204.
- VEGA GARCÍA, P. de (1985), “Significado constitucional de la representación política”, en *Revista de estudios políticos*, nº 44, 1985, pp. 25-46.

- VEGA GARCÍA, P. de (1993), *La crisis de la representación política en la democracia de partidos, Tendencias contemporáneas del Derecho electoral en el mundo*, México, Cámara de Diputados, pp. 181-204.
- WEBER, M. (1994), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.